

Evaluación de programas públicos

Dante Arenas Caruti



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

SERIE

GESTIÓN PÚBLICA

87

Evaluación de programas públicos

Dante Arenas Caruti



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Dante Arenas Caruti, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto de la CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Panamá, denominado "Fortalecimiento de la planificación para la transversalización y territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Política Pública", liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8835 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8827 (versión impresa)
LC/TS.2021/31
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.21-00039

Esta publicación debe citarse como: D. Arenas Caruti, "Evaluación de programas públicos", *serie Gestión Pública*, N° 87 (LC/TS.2021/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Evaluación de programas públicos	13
A. Antecedentes.....	13
1. Evaluación.....	13
2. Teoría del cambio y el valor público.....	15
3. Políticas públicas.....	16
4. Programas públicos.....	18
B. Elementos de la evaluación.....	19
1. Actores.....	19
2. Funciones de la evaluación.....	22
3. Principios de la evaluación.....	23
C. Etapas de la evaluación.....	25
1. Identificación programa a evaluar.....	26
2. Diseño de la evaluación.....	28
3. Ejecución.....	54
4. Difusión de resultados.....	55
5. Seguimiento <i>ex post</i>	55
II. Tipos de evaluación de programas públicos	59
A. Evaluación de diseño.....	60
1. Alcance y objetivo.....	60
2. Equipo y plazo.....	60
3. Metodología.....	61
4. Descripción aspectos a evaluar del diseño.....	61
5. Evaluación del diseño.....	64
B. Evaluación de procesos.....	71
1. Alcance y objetivo.....	71
2. Equipo y plazo.....	72

3.	Metodología.....	72
4.	Descripción aspectos a evaluar del proceso	72
5.	Evaluación del proceso	82
C.	Evaluación de la gestión	86
1.	Alcance y objetivo	86
2.	Equipo y plazo	86
3.	Metodología.....	86
4.	Aspectos a evaluar en la gestión	87
5.	Evaluación de la gestión	98
D.	Evaluación de productos.....	105
1.	Alcance y objetivo	105
2.	Equipo y plazo	106
3.	Metodología.....	106
4.	Evaluación de productos.....	106
E.	Evaluación de resultados	113
1.	Alcance y objetivo	113
2.	Equipo y plazo	113
3.	Metodología.....	114
4.	Evaluación de resultados	114
F.	Evaluación de impacto.....	123
1.	Alcance y objetivo	123
2.	Equipo y plazo	123
3.	Metodología.....	124
4.	Evaluación de impacto	124
G.	Evaluación costo-beneficio.....	138
1.	Alcance y objetivo	138
2.	Equipo y plazo	139
3.	Metodología.....	139
4.	Estimación de costos.....	139
5.	Evaluación costo-efectividad.....	141
6.	Evaluación costo-beneficio.....	142
III.	Conclusiones	147
	Bibliografía.....	149
	Serie Gestión Pública: números publicados	153

Cuadros

Cuadro 1	Técnicas metodológicas y tipos de evaluación	32
Cuadro 2	Ejemplo de plan de trabajo	45
Cuadro 3	Especialidades equipo evaluador	48
Cuadro 4	Descripción proceso programa transferencias condicionadas	76
Cuadro 5	Clasificación de recomendaciones	85
Cuadro 6	Clasificación económica del presupuesto	94
Cuadro 7	Clasificación territorial del presupuesto	94
Cuadro 8	Clasificación económica del gasto (valor de la moneda al año o)	95
Cuadro 9	Clasificación territorial del gasto	95
Cuadro 10	Clasificación productiva del gasto	96
Cuadro 11	Fuentes de financiamiento.....	96
Cuadro 12	Indicadores presupuestarios	98

Cuadro 13	Producción del programa según territorio (unidad del producto)	107
Cuadro 14	Clientes, usuarios y beneficiarios del programa según territorio (población objetivo)	107
Cuadro 15	Índice de desempeño global	112
Cuadro 16	Factores relevantes que medir por los indicadores	118
Cuadro 17	Medios de verificación	118
Cuadro 18	Precios sociales mano de obra	141
Cuadro 19	Cálculo valores de flujos netos	146

Gráficos

Gráfico 1	Priorización de recomendaciones	85
Gráfico 2	Situación sin programa	125
Gráfico 3	Situación con programa	125
Gráfico 4	Modelo experimental	128
Gráfico 5	Modelo cuasiexperimental	130
Gráfico 6	Estimador de diferencias en el tiempo controlado por la tendencia y variables observables	132

Diagramas

Diagrama 1	El ciclo de gestión	10
Diagrama 2	La cadena de valor público	15
Diagrama 3	Gestión y programas públicos	18
Diagrama 4	Poblaciones	19
Diagrama 5	Etapas de la evaluación	26
Diagrama 6	Tipos de evaluación y cadena de valor	59
Diagrama 7	Modelo general de procesos	73
Diagrama 8	Modelos subproceso	73
Diagrama 9	Flujograma programa transferencia condicionada	80
Diagrama 10	Ejemplos de tipos de organigramas	88
Diagrama 11	Indicadores según ámbitos de control	117
Diagrama 12	Establecimiento de medios de verificación	119
Diagrama 13	Establecimiento de metas	121
Diagrama 14	Relación entre variables	133

Resumen

Se pretende que este documento sea una guía para aquellos gerentes públicos que requieran diseñar procesos de evaluación para sus programas, y aquellos ejecutores de evaluaciones —consultores, centros de estudios, universidades, y otros) que realicen estudios evaluativos. Se parte de la base de que los esfuerzos institucionales en evaluación son provechosos para el mejoramiento de las políticas públicas, y por ende, de la calidad del gasto público.

Este manual está regido por un enfoque práctico. Se privilegia el uso de ejemplos para facilitar la comprensión de la lógica y las dificultades de los procesos evaluativos, y se brinda información de manera íntegra, simple y comprensible, a partir de la experiencia en las capacitaciones y asistencias técnicas realizadas por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) en los países de la región, en las áreas de planificación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación. Se centra en los programas públicos, debido a que estos son, actualmente, el principal instrumento de implementación de las políticas públicas en América Latina y El Caribe. No obstante, los conceptos y elementos considerados en este manual son aplicables también a la evaluación de otras herramientas de la gestión pública, como las estrategias, los planes, las normativas, y otros.

Se espera que el manual sea útil para la evaluación de diferentes tipos de programas públicos —sociales, ambientales, productivos, y otros—. Para este propósito, se ofrecen las herramientas y los criterios generales para que los responsables puedan diseñar y ejecutar sus propias evaluaciones según las características de la intervención a evaluar, del estado de desarrollo de la evaluación en el país, de los recursos disponibles, y de las necesidades de información que originaron la evaluación. De esta manera, se busca contribuir a la generación de capacidades y entregar una guía para que los interesados desarrollen sus propios procesos y términos de referencia de manera adecuada, teniendo en consideración diferentes metodologías, técnicas, ámbitos y enfoques posibles de ser empleados en una evaluación.

Al principio del documento se presenta el marco conceptual que subyace a una evaluación, para luego presentar los elementos que se deben tener en cuenta al momento de ejecutar un proceso evaluativo, las etapas y los contenidos a considerar en cada una de estas, y, finalmente, se presentan los diferentes tipos de evaluación de programas públicos —diseño, proceso, gestión, resultados, impactos, y costo-beneficio—. Por lo demás, esta tipología se desprende del concepto de cadena de valor de los programas públicos. En cada una de estas tipologías se presentan los principales elementos a evaluar, las interrogantes a responder y los posibles métodos de utilizar, lo que permitiría valorar un programa público desde diferentes ámbitos, los cuáles, en conjunto, dan el valor global a la intervención desde la perspectiva de la contribución al logro de los objetivos de los gobiernos.

Introducción

En los últimos años, ha habido una mayor conciencia de los límites ambientales, económicos y sociales del estilo dominante de desarrollo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social, y ambiental de los 193 países Estados Miembros que la suscriben (CEPAL, 2019).

La Agenda 2030 con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas representan una visión a largo plazo del desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente para la región, así como un consenso emergente en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo. Sus fundamentos radican en los siguientes ejes conceptuales: el enfoque de derechos, la igualdad sustantiva y el cierre de brechas, la promoción del empleo pleno con productividad y calidad, la perspectiva de género, las responsabilidades comunes pero diferenciadas, la progresividad y no regresividad, la indivisibilidad y la interdependencia de los objetivos, la participación ciudadana, y la transparencia. (CEPAL, 2016a).

Existe un compromiso universal para el logro de la Agenda 2030. Sin embargo, para que sus objetivos no se limiten a una declaración de intenciones, se requiere que la Agenda sea implementada mediante una nueva economía política —una nueva ecuación entre Estado, mercado, y sociedad— y nuevas coaliciones internacionales y nacionales (CEPAL, 2016a). El cumplimiento de los ODS requerirá de esfuerzos consistentes y sostenidos de todos los actores, incluidos el Estado y sus instituciones, el sector privado, y la sociedad en su conjunto. Los gobiernos son actores claves para el logro de los objetivos, sobre todo a través de los procesos de planificación y gestión pública.

Desde el punto de vista de los recursos públicos para financiar las acciones necesarias para el desarrollo, es preciso consolidar iniciativas tendientes a asegurar el crecimiento económico, aumentar los ingresos tributarios y mejorar la “calidad del gasto público” (CEPAL, 2016b).

Teniendo en consideración las restricciones presupuestarias, el buen uso de los recursos públicos es de vital importancia para el desarrollo de políticas que contribuyan al logro de los objetivos, es decir, al mejoramiento de la “calidad del gasto”, mediante un uso eficaz y eficiente de los recursos para el alcance de los resultados esperados de las intervenciones públicas.

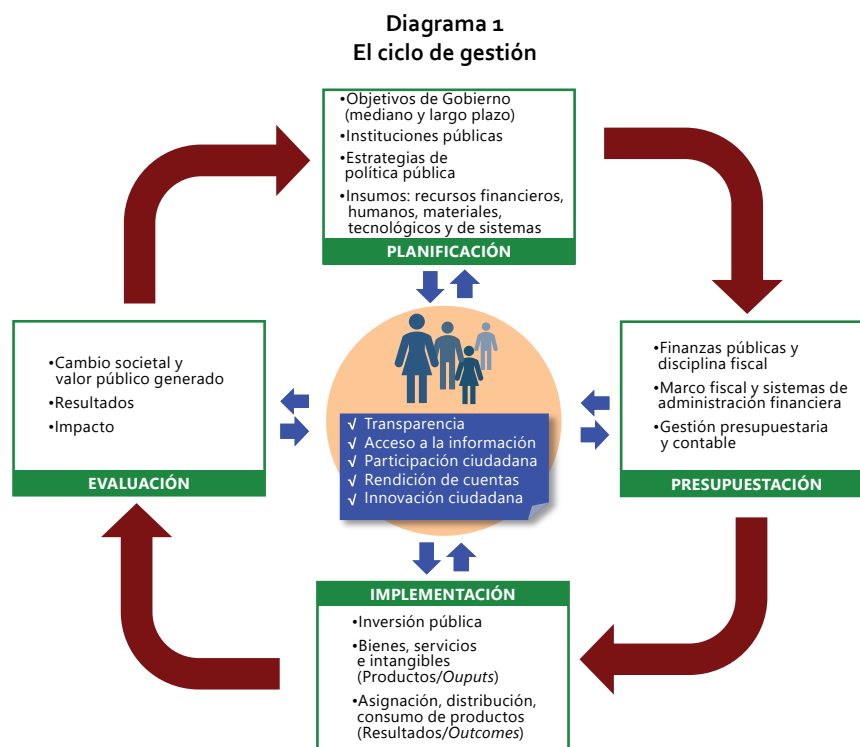
Para asegurar la calidad del gasto público es necesaria una buena gestión pública. En este escenario, los conceptos de costo-efectividad y de rendición de cuentas —en inglés, *value for money* (Barnett y

otros, 2010) y *accountability* (Hunt, 2006; Bovens, 2010; y Williams, 2006)— debieran ser la norma de la administración pública. El primero es un término utilizado para describir un compromiso explícito por garantizar que se obtuvieron los mejores resultados posibles con los recursos públicos gastados. El segundo, rendición de cuentas, alude a que el gobierno debe responsabilizarse de los resultados obtenidos producto de su accionar. El concepto está generalmente asociado a la transparencia respecto de las decisiones, los productos, el gasto, y las políticas y las acciones públicas, incluidas su forma de administración, gestión e implementación.

Un modelo acorde a los elementos mencionados es la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP)—también conocida como Nueva Gestión Pública—, que surgió en la década de 1980 como un cambio de paradigma al modelo burocrático dominante. Este enfoque apuntó a otorgar mayor poder a los gestores públicos a cambio de una mayor responsabilidad de parte de estos en la obtención de resultados. Este modelo incorpora un cambio de atención en la gestión pública desde el control de los procedimientos hacia el logro de resultados.

De la mano de la Nueva Gerencia Pública, nació la Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD)¹, que se ha consolidado de forma progresiva en el modelo que orienta la instauración de la primera en América Latina y el Caribe. La Gestión por Resultados para el Desarrollo es un “marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.” (BID y CLAD, 2007).

La gestión pública contempla diversas actividades relacionadas, que conforman un ciclo, y cuyo proceso de producción de resultados y valor público se desarrolla a través del conjunto de instituciones y funciones de las entidades públicas como si fuera una red. Véase el diagrama 1.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), *Panorama de la Gestión pública en: América Latina y El Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano* (LC/TS.2017/98/Rev.1), enero, 2018.

¹ La GpRD centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros, tecnológicos y naturales, hacia la consecución de resultados de desarrollo esperados. El foco de atención ya no se encuentra en los insumos propiamente tal, sino en los resultados mensurables (OCDE y Banco Mundial, 2008; García López y García Moreno, 2010).

Como se aprecia en el diagrama 1, los Estados buscan conseguir el logro de objetivos de desarrollo mediante la planificación de políticas públicas, para lo cual hacen uso de los recursos disponibles, con los que, a su vez, financian la ejecución de programas y proyectos que aspiran a solucionar problemas o satisfacer necesidades de la ciudadanía por medio de la producción y entrega de bienes y servicios. De esta manera, los programas públicos son uno de los principales instrumentos para lograr los resultados esperados, y su correcto diseño y ejecución serán claves para lograr sus objetivos.

El modelo cíclico de la administración pública asume que se aprende de lo que se hace y, por ende, la función de seguimiento y evaluación se vuelve transversal. Así, se retroalimentan los procesos de planificación, presupuesto y ejecución-producción, y se proporcionan los insumos en la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, el parlamento y los actores de la sociedad civil. De esta manera, la evaluación se relaciona de forma directa con el mejoramiento de las políticas públicas, pues permite retroalimentar todo el proceso y, por ende, es un instrumento clave para mejorar la calidad del gasto desde el punto de vista de la creación de valor público y el logro de resultados.

I. Evaluación de programas públicos

En esta sección se revisan los conceptos básicos para la evaluación de programas públicos. Estos elementos permiten compartir un lenguaje para el desarrollo y la comprensión de los temas a profundizar en los posteriores capítulos.

A. Antecedentes

1. Evaluación

a) Origen

En los años veinte, el Congreso de los Estados Unidos creó la Oficina General de Contabilidad, orientada a auditar el funcionamiento del gobierno y, en particular, a medir cómo se ejecutaba el gasto público. Este fue el inicio de la evaluación de las acciones públicas, asociada a la búsqueda del conocimiento y a la medición de la efectividad de las políticas públicas. Años más tarde, en el marco de los programas de la Guerra contra la Pobreza, el Congreso de los Estados Unidos planteó la necesidad de información más detallada y objetiva sobre los resultados de dichas políticas. Este mandato le fue otorgado a la Oficina General de Contabilidad en 1967, momento a partir del cual quedó a cargo de la evaluación sistémica de los programas que contribuyesen a la toma de decisiones del poder ejecutivo y legislativo. Desde entonces, se generalizó el rol y los recursos asociados a entidades y profesionales dedicados a la evaluación de los programas dentro y fuera de las organizaciones del país (Galiani, 2006).

Posteriormente, en la década de los setenta, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), diseñó uno de los instrumentos para la evaluación de la gestión pública más utilizados en la actualidad: la metodología de marco lógico. Esta metodología fue creada para resolver las dificultades en la implementación de los proyectos y programas, sobre todo en lo que respecta a la clarificación de sus objetivos en diferentes niveles de causalidad, por medio de la identificación de las responsabilidades y la propuesta de un método de seguimiento y control que permitiera comparar lo planificado con lo realizado en la práctica (Aldunate y Córdoba, 2010).

b) Definición

La evaluación es una investigación que busca resolver preguntas sobre temas de políticas públicas como, por ejemplo, los efectos de la política, si se han cumplido los objetivos planteados, si las alternativas definidas son las adecuadas, si hay otras opciones posibles de implementar, si el uso de los recursos ha sido correcto y eficiente, y si la implementación del plan ha sido acertada, entre otros.

Al ser una investigación, la evaluación requiere de rigor científico. Esto implica que debe regirse por criterios de objetividad, el uso de metodologías comprobadas y de información válida, de manera que los juicios resultantes estén basados en evidencias y permitan responder de manera técnica y precisa a las interrogantes que se estableciesen en la evaluación.

La evaluación no es un fin sino un medio para la mejora continua de la administración pública. Es una herramienta de gestión por lo que, a diferencia de la investigación tradicional, se le exige utilidad y propuestas de mejora como resultado final. Por otra parte, la evaluación exige el uso de sus resultados, es decir, el análisis, la implementación y el seguimiento de las recomendaciones de mejora finales. En consecuencia, la evaluación se entiende como un proceso más que un estudio, pues implica un involucramiento y asunción de responsabilidades de los agentes públicos a cargo de implementar las recomendaciones de mejora. Así es como la idea de “Evaluar para Mejorar”² es llevada a la práctica.

Asimismo, la evaluación es una intervención pública, pues surge de las autoridades estatales, intervienen las instituciones evaluadas por medio del levantamiento de información, la elaboración de definiciones estratégicas, el debate, y otros, con el objetivo de conocer y mejorar el uso de los recursos públicos. Esta característica le confiere a la evaluación el carácter de política pública, pues busca un resultado esperado mediante el uso de recursos públicos, en función de la solución de problemáticas y el mejoramiento de las condiciones de un sector de la sociedad.

A continuación se presenta una selección de definiciones del concepto de evaluación pública:

“La evaluación de programas es la evaluación de un conjunto de intervenciones estructuradas para alcanzar objetivos específicos de desarrollo a nivel global, regional, de país o sectorial. Un programa de desarrollo es una intervención de duración limitada que comprende múltiples actividades que pueden abarcar varios sectores, temas y/o zonas geográficas. [...] La evaluación de proyectos es la evaluación de una intervención individual para el desarrollo que tiene por objeto alcanzar objetivos específicos con recursos especificados y dentro de calendarios de ejecución determinados, a menudo enmarcada en un programa más amplio” (OCDE-CAD, 2002).

“El proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una norma, programa, plan o política, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores y gestores públicos y a la ciudadanía” (AEVAL, 2009).

“En líneas generales, se entiende por evaluación un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública —norma, programa, plan o política—, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (AEVAL, 2010).

“La evaluación se define como aquella actividad que permite valorar el desempeño de la acción pública, sea en la forma de un programa, proyecto, ley, política sectorial, etc. La evaluación corresponde a una valoración sistemática de la concepción, la puesta en práctica y los resultados de una intervención pública en curso o ya concluida; o una valoración *ex ante*, en la fase de diseño” (CEPAL, 2020).

² Eslogan creado y utilizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL).

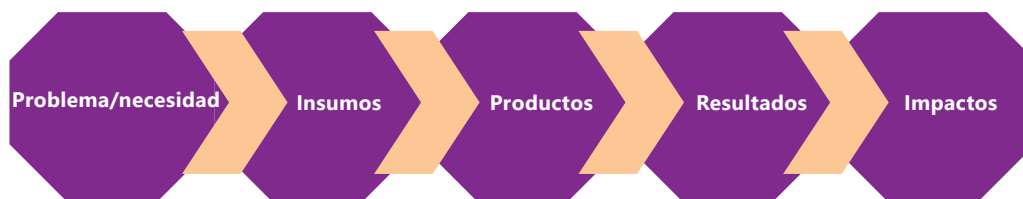
2. Teoría del cambio y el valor público

El fundamento teórico detrás de la evaluación es la noción de que la acción pública genera un resultado, entendido como un cambio en la situación de un determinado sector de la sociedad. Este resultado es posible de ilustrar en la cadena de valor público, que permite que se produzcan bienes y servicios a partir de determinados insumos, cuyo uso genera un beneficio. El valor que los ciudadanos dan a los bienes o servicios se denomina valor público, que está asociado a los resultados de la acción pública.

La evaluación como una investigación aplicada busca identificar los logros o resultados de una intervención, comportamiento o acción. Lo anterior lleva implícito el concepto del cambio, es decir, la presunción de que el área, la temática, la población, y otros, cambian debido a la intervención. De esta manera, la evaluación lo que busca es identificar y, si es posible, medir el cambio logrado mediante la acción pública.

En todos los programas públicos se encuentra implícito el concepto de la teoría del cambio, que se refiere a cómo la intervención resuelve un problema o modifica una situación no deseada. La teoría del cambio representa la cadena causal entre una intervención y los resultados finales esperados de esta. Relaciona la necesidad o problema que da origen a una intervención con los insumos utilizados, los productos (bienes o servicios) generados en la intervención, los resultados intermedios conseguidos gracias a la provisión de los productos y, finalmente, con los impactos (esperados y no deseados) logrados en el largo plazo, tal como se presenta en la siguiente figura.

Diagrama 2
La cadena de valor público



Fuente: Aldunate, E., "Presentación Curso Gestión por Resultados y Presupuesto", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013.

Las flechas de la figura demuestran la causalidad entre los diferentes elementos de una intervención. Dado que la evaluación el proceso de determinar conceptualmente y medir esta causalidad, se puede efectuar en los diferentes puntos definidos por cada una de estas flechas, o en su efecto acumulado. En otras palabras, es una cadena de causas y efectos que explican la dinámica de una transformación.

En resumen, la teoría del cambio es la base teórica que sustenta una evaluación, por lo cual, esta debe ser considerada en todo momento, y debe ser utilizada como el contexto lógico detrás de los instrumentos a emplear. Esta teoría ayuda a ordenar ideas, definir hipótesis, y reflexionar sobre lo que la evaluación debe responder, cómo hacerlo y cómo medir las respuestas. Con este fin, es necesario contar desde el inicio con la definición de hipótesis a verificar, el diseño de indicadores para medir los resultados esperados, y en general, con una idea previa de qué es lo que se debe evaluar y las posibilidades de hacerlo.

Un concepto asociado directamente a la teoría del cambio y la cadena de valor que esta genera, es el valor público. El valor público se puede definir como "la capacidad para satisfacer necesidades humanas mediante el uso de recursos disponibles en la sociedad" (AEVAL, 2010).

Los países dependen del Estado para el suministro de bienes públicos, el resguardo de la ley y el orden, la defensa, la protección de los derechos de propiedad intelectual, el fomento de la equidad social, la prestación de servicios sociales, la redistribución de los recursos, la educación y salud, y otros. Asimismo,

el Estado promueve la cultura y el esparcimiento y crea sistemas de protección social para proteger a las personas de contingencias como el desempleo, la enfermedad y la pobreza durante la vejez, entre otros.

La ciudadanía asigna valor a los bienes y servicios si estos satisfacen una necesidad sentida con calidad y oportunidad, por lo que el valor asignado es mayor cuanto más apremiante sea la necesidad satisfecha —salud, educación, seguridad, y otros—. En muchos casos no se paga por estos bienes o servicios, al menos no el costo total, a diferencia del sector privado.

Es posible considerar que existe valor público cuando el valor asignado por la ciudadanía es mayor que el costo de proveer el bien o servicio. En algunos casos los ciudadanos satisfacen directamente sus necesidades gracias a los bienes y servicios que les provee el Estado. En otros, no reciben los bienes o servicios directamente, pero valoran su entrega igualmente, como por ejemplo, cuando son bienes entregados a poblaciones vulnerables, o cuando se trata de la protección del medioambiente o la biodiversidad. En todos los casos, el valor que los ciudadanos dan a los bienes y servicios recibidos por el Estado es el valor público (Moore, 1995).

La provisión de bienes y servicios por el sector público siempre genera un costo, pero no necesariamente genera valor público. Esta situación se produce cuando existe un inadecuado diseño de políticas o una gestión pública deficiente. Por este motivo, una de las principales funciones de la evaluación de las políticas públicas es identificar la existencia concreta de valor público, es decir, valorar lo público, por medio de premisas técnicas y de eficiencia acompañadas por criterios de equidad, cohesión social, coresponsabilidad, y mejoramiento institucional. En otras palabras, se trata del perfeccionamiento general de las distintas esferas de la acción pública, incluidas sus relaciones y su uso de recursos y sinergias, acompañado de la comprensión de las relaciones múltiples y complejas que se desarrollan en los países.

3. Políticas públicas

A grandes rasgos, el concepto de políticas públicas comprende las distintas acciones del Estado para responder a las demandas o necesidades de la sociedad. Pueden entenderse como un proceso que considera un análisis, una valorización de las necesidades, y la toma de decisiones; para luego concretarse en forma de actividades, medidas, normas, instituciones, prestaciones, bienes y servicios, y otros que busquen resolver un problema colectivo. Las políticas públicas están ligadas directamente a la administración del Estado, debido a las diferentes problemáticas de la sociedad como lo son la educación, el desarrollo social, la salud, la seguridad pública, la infraestructura, las comunicaciones, la energía, y la agricultura, entre otras.

El Estado realiza estas funciones mediante diversas acciones de su competencia, como la inversión en infraestructura, la ejecución de programas, la provisión de servicios, la regulación normativa de sectores estratégicos como la energía, el transporte, y la seguridad alimentaria, el fomento y la inversión en innovación, la orientación económica —incentivos o concesiones de licencias y permisos comerciales—, y la fiscalización de la normativa para asegurar el bien común. Todas estas acciones son políticas públicas o están dirigidas por estas.

Existen numerosas definiciones de políticas públicas, entre las cuales destacan las siguientes:

“Es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer (Dye, 2008)”.

“Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

“Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Tamayo, 1997, pág. 281).

“Una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión (Kraft y Furlong, 2006)”.

“Las políticas públicas se ocupan de aquellas esferas consideradas como ‘públicas’, a diferencia de una lista parecida que se podría elaborar con expresiones que implican la idea de ‘lo privado’. La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007, pág. 34).

Según la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, 2010), las políticas públicas deben verse reflejadas en los procesos de planificación gubernamental, que se despliegan a través de los siguientes instrumentos de política pública:

Planes o estrategias: instrumentos estratégicos que definen los objetivos generales y articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Pueden tener distintos niveles, desde lo macro a niveles operativos, pero tienen la misma estructura. Por ejemplo, una estrategia de desarrollo regional, los planes nacionales, y los planes operativos anuales de una institución.

Proyecto: intervención no divisible, que tiene un objetivo definido, una duración determinada en el tiempo y un presupuesto definido. Resuelve una necesidad o problema puntual que requiere de una intervención acotada. Por ejemplo, la construcción de infraestructura caminera, deportiva, o cultural.

Programa: acciones que se ejecutan en un mediano, largo, o indefinido plazo. Elementos instrumentales y operativos que resuelven un problema o necesidad más difícil de abordar, que usualmente afecta a una mayor población. Por ejemplo, un programa de mejoramiento de vivienda, apoyo a las microempresas o disminución de la pobreza.

Servicios públicos: se refiere a los procesos prestacionales propios de la función pública. Comprende principalmente a los bienes públicos que deben ser provistos por el Estado, y que no tienen horizonte de término en el tiempo, como por ejemplo, el servicio público de salud, el servicio de educación, y la seguridad pública, entre otros.

Acciones públicas: además de las intervenciones públicas, el Estado puede realizar diversas acciones que no están comprendidas en las definiciones anteriores, y que se diseñan para lograr algún objetivo político concreto. Estas acciones también corresponden a políticas públicas, como por ejemplo, la fijación de normas, la fijación de impuestos, la fijación de incentivos o la privatización de servicios públicos.

La evaluación de políticas públicas refiere al análisis del cumplimiento de los objetivos de nivel macro, incluidos todos sus instrumentos —programas, proyectos, acciones, servicios, y otros—. Dado que el todo es más que la suma de las partes, deberían existir efectos sinérgicos entre los diferentes elementos, que no son medibles si se evalúan en forma separada. No obstante, la evaluación de políticas públicas puede considerar elementos en su más alto nivel como también puede considerar la evaluación de alguna intervención pública, como son los programas públicos.

En este documento se enfatiza la evaluación de los programas públicos como una de las más importantes herramientas de las políticas públicas. Aún así, estos mismos elementos y metodología son aplicables a la evaluación de otros tipos de política pública si se consideran las respectivas peculiaridades de cada intervención.

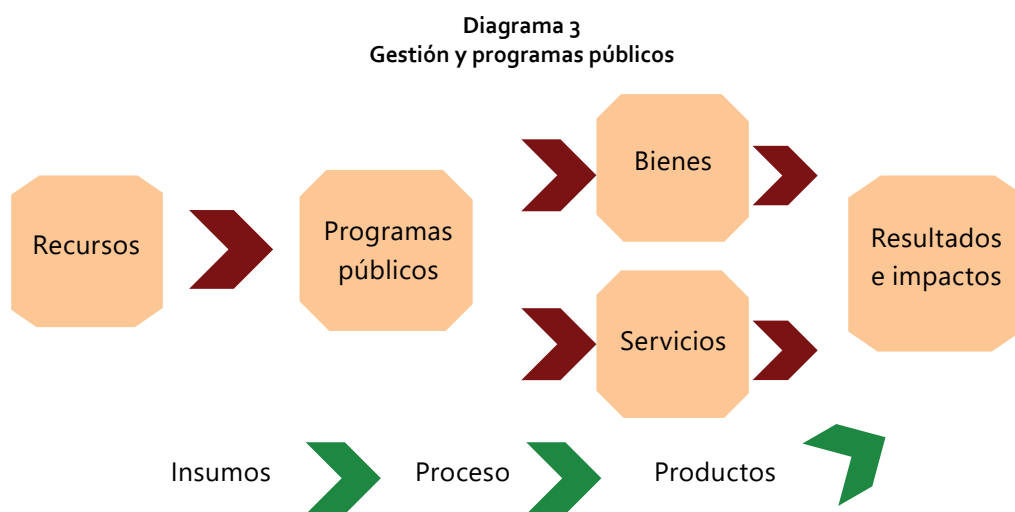
Aunque en la práctica se hable indistintamente de evaluación de políticas y programas, la evaluación de políticas públicas contiene a la evaluación de programas. Además, ambas comparten procedimientos y

técnicas, aunque se planteen diferencias importantes en cuanto a las preguntas de la evaluación, criterios y utilidades, que en la evaluación de políticas están con relación a la función superior del gobierno y en la evaluación de los programas en relación a la función gestora, principalmente (AEVAL, 2010).

4. Programas públicos

Un programa público se puede entender como una función de producción, es decir, un proceso que utiliza insumos, los transforma en uno o más productos (bienes o servicios), que a su vez se vinculan a un resultado esperado y donde el proceso completo se encuentra bajo la responsabilidad de una determinada institución pública.

De esta manera, un programa público es un instrumento de gestión pública que se manifiesta la cadena de valor público descrita en el capítulo anterior, y que se representa en el diagrama 3.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aldunate, E., "Curso Marco Lógico", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013.

Insumos: son los recursos humanos, los materiales (bienes de consumo), las maquinarias y equipo y los servicios para el logro de un producto (bien o servicio).

Proceso: es el conjunto de actividades sucesivas que permiten utilizar los insumos para transformarlos en los productos del programa.

Productos: son los bienes o los servicios que surgen como resultado de la transformación y combinación de insumos mediante un proceso productivo. Por ejemplo, las raciones alimentarias, las vacunas, los kilómetros de caminos construidos, o las horas de capacitación.

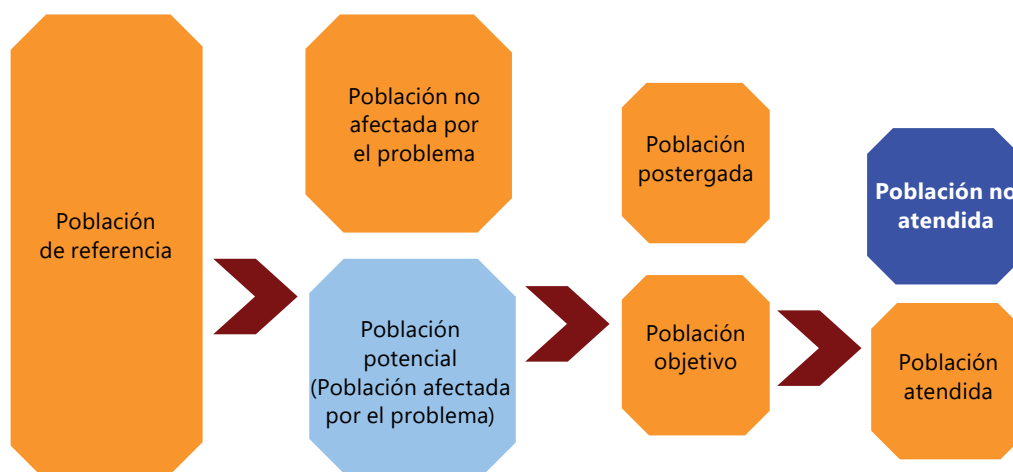
Resultado esperado: el objetivo del programa, asociado generalmente a resultados intermedios. Estos últimos deben concordar con los objetivos estratégicos de la institución a cargo del programa.

Unidad responsable: una o más unidades ejecutoras, responsables de llevar a cabo el respectivo proceso productivo del programa.

Un programa público se origina por la existencia de un problema o una necesidad que afecta a cierta población, mientras que el resultado esperado del programa es la solución a dicho problema o la satisfacción de dicha necesidad. Por este motivo, todos los programas públicos consideran la definición de poblaciones. La población potencial consiste en la población total que presenta el problema o la necesidad que el programa abordará y, por ende, podría ser elegible para su implementación. En cambio,

la población objetivo es aquella población que el programa planea atender en un período de tiempo, que puede comprender la población potencial de forma total o parcial. Finalmente, la población beneficiaria es la que efectivamente es atendida por el programa (DIPRES, 2009).

Diagrama 4
Poblaciones



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aldunate, E., "Curso Marco Lógico", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013.

La evaluación de los programas públicos se centra en el análisis crítico de este proceso y sus elementos, incluidos la magnitud y la relevancia del problema que lo origina, su población objetivo, el grado en que se logra el resultado esperado del programa, y la forma en que se ejecuta la relación productiva entre los insumos y productos para alcanzar estos resultados —es decir, una valoración fundamentada en la alineación con la cadena de valor de la intervención³—. Para este motivo, se utilizan evidencias dadas por los indicadores de desempeño, que brindan información sobre distintas dimensiones —eficacia, eficiencia, economía y calidad— y ámbitos de control —insumo, proceso, producto y resultado— del desempeño de los programas.

B. Elementos de la evaluación

En esta sección se presentan los elementos que componen una evaluación y que, por lo tanto, deben ser considerados al momento de diseñar y ejecutar un proceso evaluativo.

1. Actores

La evaluación debe estar enmarcada dentro de una institucionalidad, es decir, debe existir un marco legal o administrativo que promueva el desarrollo de una cultura de evaluación y administre la ejecución de las evaluaciones. Las estructuras del marco dependen de la manera en que se organice el modelo de gestión pública de cada país, que puede consistir en sistemas de seguimiento y evaluación, de control de gestión, de planificación, u otros.

Cualquiera sea el modelo o estructura del sistema de evaluación pública, este debe contar con la participación de diferentes actores con sus funciones, intereses y niveles de intervención particulares. Los actores claves —*stakeholders*, en inglés— que deben ser considerados al momento de diseñar y ejecutar un proceso evaluativo se distinguen abajo⁴.

³ Insumos → Productos → Resultados → Impactos.

⁴ Clasificación con fines académicos. Un actor puede ejercer más de una categoría a la vez.

a) Responsable

Unidad u organización responsable de la ejecución del proceso evaluativo. Debe contar con una concepción integral de la evaluación, un modelo teórico, y metodologías definidas para llevar a cabo los diferentes tipos de evaluaciones, y acumular las experiencias y conocimientos de la acción evaluativa.

Esta entidad se concibe como un servicio profesional, de formación técnica y multidisciplinaria, en relación estrecha con las metodologías de evaluación cuantitativas y cualitativas, y de preferencia con especialistas en diferentes temáticas o sectores—salud, educación, desarrollo económico, medioambiente, y otros—.

Los profesionales integrantes de la institución responsable deben contar con capacidades técnicas, organizativas, ejecutivas y comunicativas, y velar sistemáticamente por la calidad de las evaluaciones sobre la base de criterios técnicos. Asimismo, deben mostrar una actuación profesional, con un enfoque hacia la transparencia, objetividad e independencia de los procesos evaluativos que coordinen.

El responsable debe liderar las etapas del proceso de evaluación en los ámbitos estratégico, técnico y operativo, mediante la elaboración de una agenda de evaluaciones, documento a ser presentado a las autoridades políticas para su aprobación. Este documento debe contener los programas a evaluar, la definición de los ejecutores de las evaluaciones, el equipo necesario para la ejecución y sus responsabilidades, los objetivos, los plazos y el cronograma de trabajo, los criterios de selección del equipo de evaluación, y la metodología a emplear.

En América Latina y el Caribe es posible encontrar diferentes tipos de organismos responsables de la evaluación, como las agencias de evaluación externas al ejecutivo⁵, las Sub-Secretarías de Gobierno⁶, las Direcciones o Departamentos Ministeriales⁷ e incluso unidades específicas de evaluación dentro de un servicio público⁸.

b) Evaluado

Objeto de la evaluación, es decir, el programa a ser evaluado. La definición del programa a evaluar involucra a todo el equipo encargado de su ejecución, es decir, al jefe del programa, al equipo profesional y al equipo administrativo que lo opera.

El equipo encargado de la ejecución del programa evaluado debe tener un rol activo dentro del proceso de evaluación. Inicialmente, debe participar del diseño de la evaluación, por ejemplo, a través de la definición de las preguntas que debe responder la evaluación, las metodologías posibles de aplicar con la información disponible, los plazos a definir según el ciclo de ejecución del programa, y otros.

El evaluado es un actor clave para el buen desarrollo de la evaluación, ya que está encargado de facilitar toda la información necesaria, apoyar el trabajo de campo cuando corresponda, ayudar de forma administrativa y, sobre todo, revisar los contenidos de los informes de la evaluación, hacer observaciones, y contribuir al análisis y la discusión durante todo el proceso.

Finalmente, el programa evaluado debe recoger los resultados y considerar las recomendaciones realizadas. Se entiende al programa como el beneficiario final de la evaluación, pues sus resultados contribuyen a mejorar aspectos de diseño y gestión para que se logren sus objetivos, y se genere valor público.

c) Evaluador

El equipo que ejecuta las actividades de evaluación según la metodología y el cronograma que se defina en su diseño. Idealmente, este actor debe ser un agente externo al programa evaluado, una

⁵ Por ejemplo, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México y el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) de Colombia.

⁶ Por ejemplo, el Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social de Chile.

⁷ Por ejemplo, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile.

⁸ Por ejemplo, la Unidad de evaluación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) de México.

organización tal como una universidad, un centro de investigación, un organismo no gubernamental, una agencia internacional, una empresa consultora, o un grupo de expertos independientes convocados para tal efecto. En todos los casos debe existir un director o profesional encargado de la evaluación, que actúe de contraparte para el programa evaluado y sea responsable de la calidad de la evaluación.

En el caso de una evaluación interna, se superponen los roles de “evaluador” y “evaluado”. Los profesionales del mismo programa lo evalúan con el apoyo por algún agente externo. La evaluación interna permite mayor fluidez entre la evaluación y la ejecución de acciones correctivas. Sin embargo, al considerarse la objetividad como un requisito para una evaluación adecuada, siempre es preferible que la evaluación sea externa.

d) Asesor

En algunas situaciones puede existir una institución formal o una persona natural que actúe como organismo de consulta o asesor de los ejecutores de la evaluación, sobre todo en lo que refiere a la perspectiva técnica y metodológica. Por ejemplo, los miembros de algún Consejo, instituciones internacionales, o académicos y expertos nacionales e internacionales. Estos asesores no ejecutan la evaluación, pero pueden aportar por medio de la observación del proceso, la revisión de los términos de referencia, la valoración de los informes, y otros.

e) Mandante

La institución que aporta los fondos necesarios para la ejecución de la evaluación, tal como una institución internacional, una entidad del gobierno central, el encargado de la evaluación, o el mismo ente ejecutor del programa. Las motivaciones de este actor para financiar la evaluación será relevante para la definición del diseño de la evaluación, sus objetivos, la metodología, los plazos, y otros.

Por ejemplo, en Chile, la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda es el mandante de la evaluación de programas públicos, con el fin de generar información para la discusión presupuestaria, y así propender a la práctica del presupuestos por resultados. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el mandante de distintos tipos de evaluaciones de los programas sociales, cuyos objetivos son mejorar la calidad de las políticas sociales y disminuir la pobreza.

f) Cliente

La institución o el agente que utiliza los resultados de la evaluación, generalmente decisores públicos, a los cuales se les provee de la información resultante de las evaluaciones para la toma de decisiones gerenciales, presupuestarias, de planificación, de gestión, y otras. Según la necesidad de información y el uso en el proceso de toma de decisiones, el cliente puede ser una institución política o técnica como el Congreso, Ministerios u Organismos Descentralizados, e incluso puede ser la misma entidad a la que pertenece el programa.

Por ejemplo, en Chile, la Comisión de Hacienda del Congreso es el cliente principal de la evaluación de programas públicos, en la discusión presupuestaria anual. En México, el principal cliente de las evaluaciones de programas es el CONEVAL, que hace recomendaciones para la mejora de las políticas sociales.

g) Interesados

Además del cliente principal, existen organizaciones y personas que tienen interés en los resultados de la evaluación, y que pueden utilizar la información resultante para fines de interés propio, investigativos o de conocimiento; o bien, personas e instituciones que puedan afectarse por las recomendaciones de la evaluación, como por ejemplo, los beneficiarios directos e indirectos del programa, un organismo no gubernamental, las empresas privadas relacionadas al funcionamiento del programa, aquellos funcionarios gubernamentales con interés en la intervención, los partidos políticos, las universidades, u otros.

h) Ciudadanía

Finalmente, un actor relevante es la opinión pública, es decir, la propia ciudadanía. Gracias al proceso de evaluación, esta se informa de los resultados del uso de los recursos públicos, que suelen provenir de sus propios impuestos. En este sentido, la evaluación favorece la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, lo que contribuye a mejorar la democracia. En miras de lo anterior, se requiere de mecanismos de difusión de los resultados de las evaluaciones, así como del interés y el empoderamiento de la propia ciudadanía.

2. Funciones de la evaluación

La evaluación puede tener múltiples funciones u objetivos en lo que respecta al mejoramiento de la calidad de la gestión pública. Esta no debiera pensarse como una acción aislada, sino como parte del ciclo de gestión pública, que contempla desde la planificación hasta la producción de los bienes y servicios públicos, incluidas las funciones públicas de regulación. El seguimiento y la evaluación son transversales, retroalimentan los procesos de planificación, presupuesto y ejecución, y proporcionan los insumos para la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, las autoridades y los actores de la sociedad civil.

Según el tipo de evaluación, la temática, los actores participantes, el ámbito de acción y la metodología utilizada, la evaluación puede tener las funciones y/o los objetivos que se describen a continuación.

a) Toma de decisiones

La evaluación busca apoyar la toma de decisiones mediante la generación de información para que los decisores—autoridades, políticos, directores, gerentes, funcionarios, y otros—puedan fundamentar la ejecución de las acciones o rectificaciones necesarias para mejorar algún ámbito o aspecto de un programa público.

Las decisiones pueden relacionarse con aspectos presupuestarios⁹, como aumentar o disminuir un presupuesto; con aspectos estratégicos, como eliminar un programa o reformularlo; o con aspectos operativos o de gestión, como redefinir el proceso o mejorar ciertas aristas del funcionamiento. Cualquier cambio o modificación al diseño, la gestión o el financiamiento de un programa, es una “decisión” tomada como efecto de una evaluación con el fin último de mejorar la gestión pública y la calidad del gasto.

b) Práctica democrática

La apertura de la información y de los resultados generados a partir de las evaluaciones, en especial para los actores sociales relevantes y la ciudadanía, es una práctica gubernamental de transparencia y rendición de cuentas que promueve directamente el ejercicio democrático de la sociedad, ya que permite que esta conozca el uso y los resultados obtenidos de los recursos públicos.

c) Efecto dinamizador

El desarrollo de las evaluaciones genera una movilización de todos los actores y agentes involucrados en la ejecución del programa evaluado—funcionarios, jefes del programa y ejecutores—, pues el proceso requiere de la participación de estos en diversas actividades, como la determinación de definiciones estratégicas (objetivos y productos), el levantamiento de información, la definición de indicadores de desempeño, el levantamiento de datos, la revisión de informes, y otros. Estas acciones les permiten conocer, analizar, discutir el diseño y operación del programa desde el principio, lo que los hace sentir parte de este.

Posteriormente, la realización de la evaluación y el obtención de los resultados, le permite a los involucrados conocer los puntos críticos del programa y las actividades para realizar el seguimiento, además de definir responsabilidades para asumir las recomendaciones y buscar el mejoramiento del programa.

⁹ Presupuesto por resultado.

De esta manera, la evaluación es un proceso dinamizador que favorece la creación de una cultura evaluativa que, al final, predispone positivamente a los gestores públicos hacia la obtención de resultados.

d) **Aprendizaje**

Desde un punto de vista académico, las evaluaciones son investigaciones que generan información y conocimiento, por lo cual favorecen el aprendizaje de los diferentes actores involucrados.

La evaluación se basa en métodos científicos, plantea y valida una hipótesis, y hace descubrimientos, lo cual implica un aporte en términos de conocimiento, que puede ser utilizado como insumo para el desarrollo de otros estudios e investigaciones que tengan relación temática o metodológica.

3. **Principios de la evaluación**¹⁰

Para que la evaluación sea útil y logre sus objetivos, debe cumplir con ciertos criterios de calidad o principios básicos a considerar en el diseño y ejecución de los procesos evaluativos de una política y/o programa público.

a) **Confiabilidad**

Desde el punto de vista del ejecutor y la metodología utilizada, la evaluación debe inspirar confianza en cuanto a sus resultados. La confiabilidad se logra si la evaluación es precisa e inequívoca, es decir, que no dé pie a las dudas respecto de sus conclusiones, de las fuentes de información utilizadas, la objetividad, ni la capacidad técnica del ejecutor.

Para lograr esto, es fundamental que los resultados obtenidos estén basados en evidencias sólidas, que las conclusiones se justifiquen en los resultados, y que las recomendaciones se originen de las conclusiones. En otras palabras, que exista un hilo conductor, consistencia y coherencia en el tratamiento de los temas evaluados.

b) **Veracidad**

Se refiere a la calidad de la información. Implica el uso de técnicas de recolección de datos válidas y confiables, que permitan verificar la información utilizada en la evaluación.

Las fuentes de información externas deben satisfacer las expectativas de prestigio y seriedad, mientras que las internas o propias, deben poder validarse técnicamente. Los datos siempre deben ir adjuntos a la cita de la fuente de la información, y no deben presentarse de forma errónea, ni confusa.

c) **Objetividad**

La evaluación debe ser objetiva, es decir, sin sesgos, intenciones *a priori*, ni manipulaciones para obtener algún resultado. Tampoco debe contener opiniones o juicios evaluativos previos a los resultados. Se debe mantener la imparcialidad o neutralidad durante toda la evaluación, un equilibrio entre los hallazgos positivos y negativos, y una perspectiva justa —sin exageraciones ni descalificaciones—, sin olvidar que la evaluación es un acercamiento a la verdad, que depende de la metodología y la información utilizada, que no da cabida a radicalismos respecto de los temas.

Por este motivo, es recomendable que la evaluación sea realizada de forma independiente, por un agente externo al ejecutor de la política o programa público, de manera que no haya conflicto de intereses con los resultados del estudio, y la valoración final no resulte influenciada, ni sesgada.

d) **Relevancia**

La evaluación debe buscar respuesta a preguntas que den cuenta de aspectos importantes de las intervenciones públicas. En otras palabras, que permitan concluir sobre elementos claves del diseño, la gestión o los resultados esperados de un programa, de manera que las recomendaciones sean útiles para la toma de decisiones.

¹⁰ Elaboración propia sobre la base de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, 2004).

La relevancia de los temas a evaluar dependerá del tipo de programa y su alcance, lo que determinará las preguntas que estructuran una evaluación y su profundidad. Por ejemplo, para la entrega de un servicio público puede ser relevante evaluar solamente la satisfacción del usuario, variable que puede tener menor relevancia cuando se trata de un programa de larga existencia y amplios recursos, en donde prima la evaluación del resultado.

e) Coherencia

Es necesario que exista una relación clara entre los objetivos de la evaluación, el análisis, las conclusiones y las recomendaciones, de manera que estos dos últimos elementos no sean cuestionables y se deduzcan por lógica o análisis desde lo expuesto en el informe.

La identificación correcta del alcance y el objetivo de la evaluación es fundamental para definir la metodología a utilizar, que determinará el tipo de resultados obtenidos y sus conclusiones. Todos estos elementos deben tener una orientación clara, manifestada en un hilo conductor. Este se constituye por medio de las preguntas o las interrogantes que se pretenden responder con cada uno de los tipos de evaluación¹¹ —proceso, gestión, resultados, u otras—.

f) Oportunidad

Se refiere al momento en el tiempo y plazo de la ejecución de la evaluación. La evaluación debe ser realizada en un momento que permita a los tomadores de decisiones utilizar sus resultados para los objetivos que originaron la evaluación. Por ejemplo, si una evaluación tiene por fin ser empleada en la práctica de presupuesto por resultados, la evaluación debe estar terminada previo al inicio de la discusión presupuestaria.

Por otra parte, el plazo de la ejecución de la evaluación debe ser moderado; la definición de una fecha de término debe respetarse para que permita contar con los resultados en el momento previsto y no posteriormente, teniendo en consideración los atrasos comunes en este tipo de estudios. Esto es indispensable para que se cumpla el ciclo de gestión pública de forma correcta, sobre todo en la secuencia de las etapas de planificación, presupuestación y evaluación.

g) Información

Este principio se refiere a que la institución y los profesionales ejecutores de la intervención evaluada deben estar completamente informados de su realización y sus características, de manera que puedan participar en el proceso desde sus funciones y atribuciones. Asimismo, implica que todos los actores de la evaluación deben estar en conocimiento de esta y en cumplimiento de su labor. Finalmente, este principio considera que los evaluadores dispongan de toda la información necesaria para poder efectuar un análisis completamente informado.

h) Transparencia

Este principio se refiere a que la información de los diferentes aspectos de una evaluación deben ser transmitidos y estar disponibles para la sociedad en general. Se debe informar de su realización y transparentar los resultados obtenidos a través de los medios de comunicación, la rendición de cuentas públicas, las publicaciones, y los servicios de atención directa a los usuarios.

i) Técnica

Se refiere a que la evaluación se debe formular sobre una base técnica adecuada y suficiente para obtener los resultados esperados de ella, mediante el uso de información y evidencias que no den cabida a cuestionamientos técnicos. Esto se logra con el empleo de una metodología clara y sólida, que considere herramientas, instrumentos y procedimientos metodológicos adecuados para los objetivos de la evaluación, la naturaleza de la intervención, y que permitan emitir juicios con fundamentos técnicos.

¹¹ Estas preguntas e interrogantes se presentan posteriormente en este manual.

En la práctica, este principio se debe observar en la existencia de una secuencia de levantamiento de datos, sistematización de la información y un análisis técnico que fundamente las conclusiones, las que deberán guiar la formulación de recomendaciones. En otras palabras, debe poderse verificar fehacientemente que las recomendaciones responden a fortalezas o debilidades del programa, demostradas con evidencias resultantes del análisis y sistematización de la información.

Este requisito exige la existencia de conocimientos especializados en los temas metodológicos y temáticos de la evaluación de parte de sus ejecutores y mandantes.

j) Precisión

La presentación de los resultados de una evaluación debe ser precisa, acotada a lo principal, y clara. En la medida de lo posible, debe haber un uso adecuado del lenguaje, una cantidad limitada de términos técnicos y complejos, un enfoque didáctico y sentido de la síntesis. La idea es que los diferentes medios de difusión de la evaluación —informes, resúmenes, presentaciones, y otros— comuniquen los principales hallazgos de manera efectiva, con la información necesaria y suficiente, y con la exclusión del contenido no pertinente.

k) Costo razonable

La ejecución de una evaluación implica un costo, que está supeditado a la metodología a utilizar, el precio del ejecutor, y el levantamiento de información, entre otros. La identificación inicial de este costo es relevante pues debe haber una adecuada relación costo-beneficio entre los resultados que se esperan de la investigación y el costo de su ejecución. Asimismo, el costo de la evaluación debe ser razonable respecto al costo total de la intervención y, además, se debe analizar si los recursos disponibles permiten elaborar el tipo de evaluación necesaria para obtener los resultados esperados.

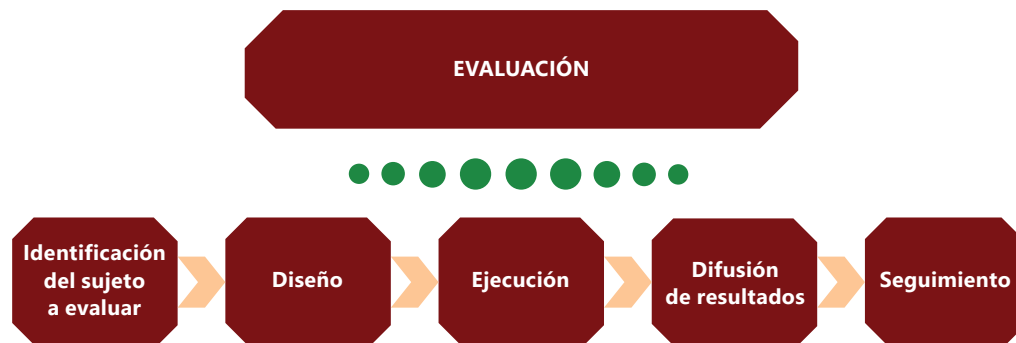
Una alternativa es partir del presupuesto disponible y definir cuál tipo de evaluación se ajusta a las posibilidades tras considerar todas las variables requeridas, como la disponibilidad de información, el costo de los evaluadores, el costo del levantamiento de la información, el procesamiento, y otras. Otra opción es presupuestar el costo para realizar las actividades necesarias en la aplicación de la metodología recomendada para el tipo de evaluación que se desea ejecutar. En ambos casos los recursos disponibles deben asegurar el cumplimiento de los principios declarados anteriormente a un costo razonable.

C. Etapas de la evaluación

La evaluación es una investigación que debe ser diseñada de forma adecuada para que su ejecución sea exitosa. Este diseño requiere una planificación estratégica y operativa, que identifique de manera precisa sus objetivos, los medios para lograrlos y los recursos necesarios para su ejecución.

El diseño de una evaluación debe orientar todo el proceso de ejecución, brindando la información básica y los conocimientos previos, que facilitan la comprensión y la comunicación entre los actores relevantes de la evaluación, en especial, el mandante, el evaluador y el evaluado. La evaluación no debe ser entendida como una acción puntual, sino como un proceso sistemático que cuenta con cinco etapas bien definidas, según se presenta en el diagrama 5.

Diagrama 5
Etapas de la evaluación



Fuente: Elaboración propia.

La evaluación se inicia con la definición del programa que será objeto de evaluación, para luego definir los detalles técnicos y metodológicos en la etapa de diseño de la evaluación. Después se debe llevar a la práctica lo diseñado, es decir, se ejecuta o implementa la evaluación, para en una etapa posterior difundir y socializar los resultados obtenidos con los actores relevantes y la ciudadanía y, finalmente, realizar el seguimiento. A continuación, se describe en forma práctica como se deben ejecutar, y que elementos hay que considerar en cada una de estas etapas.

1. Identificación programa a evaluar

Existen diferentes criterios de selección para identificar el sujeto de la evaluación. En general, son varias las razones por las que se evalúa un programa. Se alude a razones técnicas, presupuestales o políticas, pero suelen superponerse. Con el fin de facilitar la presentación, a continuación, se exponen los principales criterios utilizados para definir el programa a evaluar.

a) Definición política

La definición de qué programa evaluar es una resolución política, que puede ser la respuesta a un compromiso o el interés de alguna autoridad política, cuya justificación es variable. Esto no significa que esta definición sea arbitraria, pues muchas veces responde a criterios técnicos como los presentados en los siguientes puntos.

b) Generación de información

Este criterio se refiere a la decisión de evaluar un programa en un área de estudio o ámbito público poco conocido, con el fin de generar información y conocimientos. Mientras más evaluada es un área de estudio, el aporte en conocimientos y perspectivas resultantes pueden ser de gran importancia para el mejoramiento en el diseño de políticas públicas. En este caso, la necesidad de conocer más sobre un tema en particular justifica la intervención. Por ejemplo, cuando se trata de temas emergentes como las tecnologías de la información y comunicación o los avances en el comercio, el gobierno y las comunicaciones digitales.

c) Área estratégica

Según la etapa del desarrollo de un país y las contingencias sociales existentes, ciertos ámbitos de acción o áreas públicas se consideran de importancia estratégica. En las áreas estratégicas, las consecuencias de la acción pública tienen un mayor impacto en la ciudadanía por ser temas que les afectan directamente, como pueden ser la educación, la salud, el empleo, y otros. La importancia estratégica de un área justifica la evaluación de un programa. Por ejemplo, en un país en un proceso de reforma educacional, la evaluación de los programas de este tipo puede ser una buena fuente de información para orientar los cambios.

d) Determinación del valor público

Se refiere a la confirmación del valor público esperado de un programa público, como solución a un problema público real o potencial. Así, la evaluación busca conocer la utilidad real —los resultados— de un programa público debido a que hay incertidumbre al respecto. En estos casos, el alcance de la evaluación dependerá de los indicios encontrados y de la necesidad de demostrar su real justificación como solución de un problema público. Por ejemplo, ante un programa de recuperación de suelos, que subsidia a los agricultores para fertilizar, las preguntas podrían ser si logra recuperar el suelo, o cuál es el valor público que genera.

e) Justificación de los gastos

En general, este es un criterio común para todas las evaluaciones, pues por definición la evaluación busca hacer eficiente el gasto público y justificar su ejecución por medio de la obtención de resultados con este gasto. No obstante, es posible considerarlo como un criterio cuando se define evaluar un programa con un presupuesto cuantioso, en el cual, por transparencia y rendición de cuentas, es necesario demostrar que dicho presupuesto tiene una justificación técnica y política para su ejecución. En este caso, el principal origen de la identificación de un programa a evaluar puede ser su justificación o, en su defecto, su término. Por ejemplo, ante ciertos programas costosos de la región destinados a la disminución de la pobreza, cabe preguntarse si el gasto elevado se justifica.

f) Mejoramiento de productos

Un criterio común para la realización de evaluaciones es la búsqueda del mejoramiento. En este caso, puede no haber mayor discusión sobre la justificación de un programa, pero sí respecto a la calidad en su operación. Así, la evaluación busca mejorar los procesos de producción y entrega de los bienes y los servicios para lograr una mayor satisfacción del usuario y de esta manera mejorar los resultados. En este sentido, se realizan las llamadas evaluaciones de medio término de los programas —a la mitad del período de ejecución), con el fin de ajustar, mejorar y asegurar la entrega de los productos al finalizar la intervención.

g) Ampliación de programas

Algunos programas poseen una evaluación o imagen positiva de parte de los diferentes actores sociales y gubernamentales, razón por la cual se piensa en la ampliación de sus recursos, su población objetivo o las zonas geográficas. En este caso, la evaluación permite revisar su diseño y/o ejecución antes de su escalamiento, de forma de asegurar el mejor uso posible de los nuevos recursos. Por ejemplo, en un programa desarrollado a modo de piloto en alguna provincia, para su eventual extensión al resto del país, se justifica la evaluación del piloto. Por el contrario, en un programa cuyo desempeño no ha sido eficiente, se requerirá de una evaluación que justifique su finalización o la negación de la ampliación.

h) Finalización de un programa

En teoría, el diseño de intervenciones públicas debe considerar un período o ciclo de vida, es decir, una fecha de inicio y de término. Este plazo estará dado por la naturaleza de la intervención, el tipo de bien o servicio entregado, la complejidad del problema a resolver, y la fuente de recursos para su financiamiento, entre otros. En miras de lo anterior, es recomendable realizar una evaluación ex post al término del período de la intervención, principalmente para concluir si los objetivos de esta se cumplieron y en qué medida.

Esta información puede ser utilizada para el diseño de nuevos programas o políticas públicas, o bien, como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Por ejemplo, un programa de reconversión energética en hogares que atienda a la totalidad de la población objetivo en un plazo determinado, debe finalizar al reconvertir a toda la población, y puede ser sujeto de evaluación para conocer si se lograron los objetivos, y detectar aprendizajes.

2. Diseño de la evaluación

A continuación, se presentan las actividades a realizar y los productos a elaborar para diseñar correctamente una evaluación.

a) Evaluabilidad del programa

El primer paso del proceso es definir la lógica de la evaluación, su alcance, qué fases del proceso de producción del programa se va a evaluar, el tipo de evaluación a desarrollar, la metodología, y otros. En esta etapa se debe concebir la evaluación de manera que sea pertinente, útil y se asegure su calidad y utilidad. Las acciones iniciales necesarias para diseñar correctamente una evaluación se presentan a continuación.

i) *Revisión de antecedentes*

Primero, hay que tener un conocimiento detallado del programa a evaluar, para lo cual es necesario recopilar información de todas las fuentes disponibles —la bibliografía y los documentos relacionados al programa— que permitan conocer su origen e historia, sus objetivos, sus participantes, la modalidad de la intervención, su operación, los resultados de evaluaciones anteriores, y otros.

ii) *Entrevista a informantes claves*

Entrevistas a informantes claves se efectúan para aclarar dudas o cubrir faltas de información de la revisión de antecedentes. En estas entrevistas se debe indagar sobre los aspectos relevantes del programa, las disponibilidades y las ausencias de información, y la opinión de los informantes respecto a los resultados del programa, en especial en lo que concierne a su cadena de valor público. Dentro de estos informantes claves se encuentran los responsables de la ejecución del programa, expertos del tema, académicos y, sobre todo, los beneficiarios, por lo que puede requerirse visitas a terreno.

iii) *Análisis de actores claves y comunicación*

Esta actividad consiste en identificar de forma precisa a los actores claves o “skateholders” de la evaluación en cuestión. Se debe realizar un análisis de actores, considerando las posibles posiciones, los intereses y las necesidades de información de cada uno de ellos, en especial las del cliente principal y de los demás agentes interesados. En esta misma actividad se debiera identificar al equipo definitivo encargado de la evaluación y los actores que pueden aportar a esta. Lo importante de esta actividad es estudiar el entorno gestor y responsable frente a una evaluación, e identificar posibles resistencias, así como las colaboraciones o las sinergias. El desarrollo adecuado de esta actividad permitirá generar un entorno favorable para la evaluación, de cooperación e interacción entre los actores o, en su defecto, permitirá identificar evaluaciones que presenten complejidades respecto a su ejecución debido a resistencias importantes.

iv) *Reconstrucción de la lógica de la intervención*

En una etapa inicial se debe identificar o, si es que no hay información, construir la lógica del programa o intervención. En otras palabras, identificar cuál fue el problema o necesidad que le dio origen, y cómo este se pretende abordar con la intervención, lo que regeneraría la teoría del cambio que hay implícita en el diseño del programa. Se debe levantar o construir la cadena de valor del programa, por medio de alguna metodología como la matriz de marco lógico, que identifique los objetivos esperados de la intervención y la relación con los bienes o servicios entregados. La claridad respecto a estos elementos, es imprescindible para el diseño adecuado de la evaluación.

v) *Análisis del seguimiento y monitoreo*

De haber algún tipo de sistema de seguimiento y monitoreo en la institución de pertenencia del programa, es necesario revisar los indicadores utilizados y sus resultados para conocer si existe información disponible para el uso de la evaluación. De esta manera, se puede efectuar un acercamiento previo a la evaluación, que a su vez facilitará la definición de técnicas a ser utilizadas en el levantamiento de información —por ejemplo, en la definición del universo para la realización de encuestas representativas—.

A priori, interesa aproximarse a la cobertura del programa, conocer el nivel de producción y los resultados logrados, como también la cantidad y pertinencia de los indicadores que se manejan y monitorean, e identificar sus falencias y necesidades, para así considerarlos en la definición de la metodología a utilizar en el estudio.

Es de especial importancia analizar las fuentes de información disponibles al interior del programa y a los medios de verificación existentes, así como la calidad de la información existente y las posibilidades de obtenerla. Todo esto es crucial para elaborar una línea base que facilite la evaluación de los resultados del programa.

vi) *Análisis de factibilidad*

Como resultado final de las actividades antes mencionadas, los encargados de la evaluación deberán realizar un análisis pormenorizado respecto al tipo de evaluación a realizar. Esta deberá responder a la necesidad de información, pero también debe considerar la factibilidad técnica de ejecutarla, según la disponibilidad y/o posibilidad de levantar los datos requeridos, la existencia de evaluadores capacitados para llevarla a cabo, la disponibilidad del tiempo para obtener los resultados, y otros. Asimismo, se debe considerar la factibilidad económica para la realización de la evaluación, por medio de un desglose del costo estimado necesario para ejecutar todas las actividades, partiendo por el levantamiento de la información requerida.

Este análisis también se conoce como evaluación de la evaluabilidad del programa. Se define si los resultados que se prevee obtener justifican la cantidad de recursos que requiere obtenerlos, y si existe algún obstáculo técnico o económico que impida llevarla a cabo según lo esperado. Según el alcance, tamaño e importancia del programa, este análisis de factibilidad representa un tipo específico de evaluación.

Esta actividad es indispensable, pues permite evitar gastos y actividades innecesarios, ya que un número importante de programas no son evaluables en algún aspecto, debido a problemas de falta de información, definiciones estratégicas incorrectas, problemas de implementación, u otros. No obstante, este análisis no implica desechar una evaluación, sino que permite identificar correctamente el tipo de evaluación más conveniente para obtener los resultados esperados o, al menos, qué resultados serán posibles de obtener.

Un primer ejemplo de lo anterior son las evaluaciones de impacto realizadas con metodologías cuasiexperimentales, que se realizan sin existir una línea base, ni posibilidades de seleccionar un grupo de control—por la universalidad del programa—. En este escenario, no es técnicamente factible realizar una evaluación de este tipo y, al no hacer un correcto análisis de evaluabilidad del programa, los esfuerzos se tornan inconducentes. En cambio, a veces una evaluación de resultados suele ser posible e incluso suficiente.

Un segundo ejemplo son las evaluaciones de resultados realizadas mediante la aplicación de encuestas que, por razones de costos no evaluados en un inicio, se aplican a muestras pequeñas que no son estadísticamente representativas, y cuyos resultados no pueden generalizarse al total de la población objetivo.

Un tercer ejemplo son los errores en el diseño de los objetivos de los programas y sus indicadores, que no cumplen con la cadena de valor. En este caso, el objetivo del programa puede ser cambiado durante la evaluación, lo que no permite contar con la información necesaria para evaluar el resultado—cambio en los usuarios con el programa—. Entonces, esta información debe ser levantada con algún instrumento adicional específico, lo que genera un costo adicional que no estaba previsto al momento del diseño de la evaluación, y de esta forma, es imposible hacer conclusiones respecto al logro del objetivo del programa.

b) **Objetivos**

Los objetivos de la evaluación se definen sobre la base del proceso de toma de decisiones que se quiere apoyar y el tipo de información que se requiere levantar por medio de la evaluación. Los objetivos se pueden clasificar en tres grupos no excluyentes.

i) *Objetivos de formación*

El objetivo implica generar información que permita perfeccionar algún aspecto del funcionamiento de un programa. Esta información está focalizada hacia los gerentes públicos y busca detectar las potencialidades y debilidades para realizar las modificaciones y acciones necesarias en la planificación, la programación, la gestión, los procesos, y/o los productos, para así mejorar los resultados del programa.

ii) *Objetivos conclusivos*

El objetivo implica generar información que permita valorar la contribución del programa a la población objetivo, el sector, o el área de las políticas públicas. Esta información se enfoca principalmente a las autoridades y políticos, y en menor grado al mejoramiento de algún aspecto específico. Esta valoración busca que los tomadores de decisiones le den un uso político estratégico en el rediseño y profundización de políticas, y en la asignación de recursos.

iii) *Objetivos de información*

Estos objetivos están relacionados con la generación de información necesaria para rendir cuentas del cometido y los resultados de la gestión pública, involucrando así a la sociedad en las políticas públicas. De esta manera, el usuario más relevante de la información será la comunidad informada. Es un enfoque democratizante, más que gerencial o político.

c) Tipos de evaluación

De acuerdo a los objetivos de la investigación evaluativa, se definen los tipos de evaluación pertinentes de realizar, clasificables en las siguientes categorías:

i) *Evaluación de diseño*

El objetivo es fundamentar y justificar la existencia de un programa, aportando información y conocimientos sobre la problemática que lo originó y su pertinencia como alternativa de solución.

ii) *Evaluación de procesos*

El objetivo es detectar los puntos críticos en la ejecución de las actividades que componen los procesos de producción de los bienes y/o servicios de un programa, para así proponer mejoras que influyan directamente en la calidad y cantidad de la producción, punto determinante en el logro de los resultados.

iii) *Evaluación de la gestión*

El objetivo es detectar los puntos críticos y proponer las mejoras necesarias en la operación y organización de un programa desde el punto de vista institucional. Al igual que en la evaluación de procesos, se busca mejorar la calidad y cantidad de la producción y los resultados obtenidos del programa, aunque desde la perspectiva de los procesos y mecanismos de gestión institucional.

iv) *Evaluación de productos*

El objetivo es conocer las fortalezas y las debilidades de los atributos de los productos —bienes entregados o servicios otorgados— de los programas, con el fin de mejorar los niveles de producción y su calidad, para que contribuyan al logro de los resultados esperados.

v) *Evaluación de resultados*

El objetivo es verificar si el programa ha logrado los resultados esperados en la población o área objetivo, es decir, si se logran los resultados intermedios y/o finales presentados en la cadena de valor, como consecuencia de la entrega de bienes o servicios de un programa. Se entiende por resultado un cambio en el comportamiento, estado o actitud de los beneficiarios después de haber recibido los bienes o servicios del programa.

vi) *Evaluación de impacto*

El objetivo es verificar si el programa ha logrado los efectos deseados en la población o área objetivo, es decir, si se logran los resultados intermedios y/o finales presentados en la cadena de valor, y si el cambio detectado es atribuible a la intervención y en qué grado lo es. Lo que se busca verificar es la causalidad de la cadena de valor del programa, y medir el grado de exclusividad de los resultados obtenidos gracias al programa.

vii) *Evaluación costo-beneficio*

El objetivo de este tipo de evaluación es contrastar los resultados del programa con los costos que se incurrieron para lograrlos. Se busca identificar si los beneficios atribuibles exclusivamente al programa son superiores a sus costos o, en caso contrario, si los objetivos se consiguen con el mínimo costo posible.

En la práctica, se aconseja realizar estos tipos de evaluaciones de forma conjunta y complementaria, ya que permiten tener un conocimiento más detallado del programa y de sus resultados. Por ejemplo, si un programa tiene un diseño inadecuado, difícilmente logrará los resultados esperados; si un programa no funciona bien en su gestión o procesos, no logrará buenos productos, ni los resultados. Por otra parte, también puede suceder que se obtengan buenos productos, pero no se logren los resultados, debido a deficiencias en el diseño u algún otro componente. La evaluación conjunta de todos estos elementos facilitará la evaluación integral del programa.

En la segunda sección de este informe, se presenta en detalle cada uno de los tipos de evaluación, sus contenidos, interrogantes a responder y métodos de investigación.

d) Metodología de investigación

La metodología de una investigación corresponde a la forma en qué se va a realizar. En una investigación evaluativa se puede la metodología constituye la vía por la cual se accederá a la realidad y se responderán las interrogantes planteadas respecto de la información que se requiere conocer.

Existen dos grandes categorías metodológicas para abordar una investigación. La primera consiste en las metodologías cuantitativas, que se centran en variables cuantificables y usan el método hipotético-deductivo orientado a los resultados, en pos de la mayor objetividad posible. La segunda refiere a las metodologías cualitativas, que estudian las relaciones entre variables en contextos estructurales y situacionales a través de un razonamiento inductivo, de carácter más subjetivo.

Las técnicas cuantitativas, al basarse en datos objetivos, tienen las ventajas de ser menos propensas a malinterpretaciones y objeciones, y permiten analizar y valorar un aspecto del programa de forma sencilla. Sin embargo, suelen centrarse en solo algunas variables y no pueden considerar todos los fenómenos económicos y sociales que afectan en la ejecución y resultados de un programa.

En cambio, las técnicas cualitativas permiten recolectar información externa de los programas, como aspectos culturales, sociales, y organizacionales, entre otros, que son esenciales para entender el contexto, su influencia y la causalidad respecto de los resultados cuantitativos obtenidos. Son herramientas flexibles que permiten indagar las situaciones complejas en mayor profundidad. No obstante, tienen una mayor subjetividad al ser más casuísticas y no considerar instrumentos representables estadísticamente, lo que no permite generalizar los hallazgos.

El tipo de metodología a utilizar dependerá de las características del problema que se pretende explicar, pudiendo realizarse análisis teóricos o análisis empíricos. Ninguno de los dos tipos de metodologías —cuantitativas y cualitativas— por sí solas son suficientes para una buena evaluación.

Los programas públicos presentan aspectos cuantitativos y cualitativos que son posibles de evaluar, por lo que se recomienda el uso de ambos tipos de metodologías de manera complementaria. La información cualitativa puede ser usada para interpretar los resultados cuantitativos obtenidos, lo que permite explicar las evidencias obtenidas.

Las metodologías requieren de una instrumentalización para su aplicación, es decir, las “técnicas” o “herramientas” por medio de que se llevará a la práctica. Estas también se pueden clasificar en cuantitativas o cualitativas. De esta manera, el diseño de una evaluación debe identificar desde el inicio la metodología y las herramientas metodológicas a usarse en las siguientes etapas: 1) el levantamiento de información; y 2) la sistematización de la información.

En el cuadro 1 se aprecian las principales técnicas metodológicas y su uso en los diferentes tipos de evaluación, que son descritas en el siguiente apartado.

Cuadro 1
Técnicas metodológicas y tipos de evaluación

Técnicas	Tipo de evaluación						
	Diseño	Procesos	Gestión	Productos	Resultados	Impacto	Costo-Beneficio
Levantamiento de información							
Información secundaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Entrevistas en profundidad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observación directa		✓	✓				
Entrevistas grupales	✓				✓	✓	✓
Método Delphi	✓						✓
Estudio de caso		✓		✓	✓	✓	
Encuestas					✓	✓	✓
Sistemas de información				✓	✓	✓	✓
Registros/archivos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Estadísticas					✓	✓	✓
Análisis de datos							
Estadísticas descriptivas				✓	✓		
Análisis de regresión simple					✓	✓	✓
Análisis multivariable					✓	✓	✓
Análisis de resultados							
Análisis de resultados	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia.

e) Levantamiento de información¹²

i) Técnicas cualitativas

Revisión bibliográfica

Se refiere a la búsqueda, recopilación y revisión de toda la documentación existente a nivel nacional e internacional referida al programa y que pueda aportar en forma directa o indirecta a su evaluación. Esta bibliografía debe actualizar o ampliar el conocimiento del programa y de su temática, con tal de facilitar la evaluación posterior.

¹² Elaboración propia a partir de INTOSAI (2004).

Los documentos a revisar pueden ser informes de investigación de carácter general, libros y artículos de la materia del programa, o estudios específicos sobre algún tema relacionado con los elementos identificados en la cadena de valor del programa. Se debieran revisar documentos como memorias institucionales, cuentas públicas, evaluaciones anteriores, manuales operativos, reglamentos y leyes relevantes, balances de gestión, y diagnósticos situacionales, por mencionar algunos. También se recomienda revisar estadísticas relacionadas a la problemática y su población objetivo, su caracterización, la situación en otros países, y otros.

La revisión debe ser realizada por el equipo ejecutor de la evaluación. La información debe ser validada y evaluada respecto a su confiabilidad, identificando las posibles subjetividades y sesgos. El levantamiento de esta información facilitará el análisis del programa en los siguientes aspectos:

- La justificación del programa.
- Caracterización de la población objetivo.
- Diagnóstico y línea base.
- Descripción de la operación del programa.
- Levantar los procesos productivos del programa que estén documentados.
- Comprobación de la hipótesis de la cadena de valor (teoría del cambio).
- Información histórica del programa.
- Estándares técnicos del desempeño del programa.
- Disponibilidad de información e indicadores.
- Experiencias de programas similares.

Los resultados obtenidos con la revisión bibliográfica, no suelen concretarse en un informe. Su aporte son las ideas y los datos que son usados para el análisis y evaluación del programa. Asimismo, permiten conformar una visión global del programa, ya que es inusual que las unidades responsables de su ejecución cuenten con un único documento con la descripción completa del programa en todos sus aspectos evaluables.

Entrevistas en profundidad

Consiste en una conversación entre el ejecutor de una evaluación y los actores relevantes que estén involucrados en el programa, que puede ser el responsable de su ejecución, un agente externo involucrado, un intermediario, un usuario, u otro. Se busca levantar información cualitativa especializada según los roles que tenga el interlocutor en relación con el programa, se recoge la visión, la opinión informada del programa y sus elementos, lo que permite ampliar los conocimientos de los evaluadores.

Las entrevistas se realizan en forma individual a cada actor relevante seleccionado. Deben tener una duración entre sesenta y noventa minutos, y el entrevistador debe ser un profesional que cumpla un rol central en la evaluación y la conozca a fondo, de manera que pueda interactuar con el entrevistado y profundizar en los temas donde el informante tenga información valiosa respecto al objetivo del estudio.

La entrevista debe ser semiestructurada. Esto significa que debe estar guiada por una pauta referencial diseñada previamente, pero también debe ser flexible y dinámica, con preguntas generales y específicas que guíen la conversación, y permitan la profundización cuando la temática sea de interés y las opiniones del entrevistado se estimen relevantes para la investigación. La selección adecuada de los entrevistados es un punto clave, para el cual se debe hacer un proceso de consulta entre los actores relevantes para determinar con qué personas es conveniente conversar de alguna temática en particular. Además, se requiere de un interlocutor apto, con dominio del tema y capacidad para preguntar y contrapreguntar según se desarrolle la entrevista, para así lograr la revisión de todas las temáticas predefinidas dentro del lapso estipulado.

Las temáticas a tratar en estas reuniones deben ser definidas según el tipo de evaluación que se efectúa, y el uso que se espera dar a los resultados obtenidos, por lo que esta herramienta es útil para múltiples objetivos, entre ellos:

- Comprobar el modelo teórico planteado en el diseño de la evaluación, es decir, las hipotéticas relaciones causa-efecto, y el logro de objetivos.
- Identificar como los entrevistados se ven a sí mismos y a su entorno en relación con el tema en cuestión.
- Identificar fortalezas y debilidades de los procesos y la gestión de programas.
- Conocer sobre los mecanismos de gestión de un programa.
- Levantar los procesos productivos del programa que no estén documentados.
- Contrarrestar con opiniones de otros actores.
- Diseñar otras herramientas, como los grupos focales.
- Interpretar los resultados cuantitativos obtenidos.
- Conocer las apreciaciones sobre la calidad de los bienes o servicios entregados.

Como resultado de esta actividad se espera un informe que sistematice las opiniones de los entrevistados, con los respectivos fundamentos o justificaciones de los juicios u opiniones.

Observación directa

Consiste en la observación *in situ* por parte del evaluador de algún aspecto en el desarrollo o ejecución de un programa, lo que permite apreciar directamente cómo se ejecuta un programa, en términos de sus procesos de producción o sus mecanismos de gestión. Busca levantar información cualitativa del funcionamiento de un programa, lo que aporta elementos claves para formular juicios evaluativos, ya que permite comprobar las hipótesis en terreno, conocer las opiniones de los operadores y/o usuarios, comprender su actuar y apreciar el funcionamiento o gestión de un programa, sobre todo sus mecanismos.

En general, la observación directa se logra mediante visitas a terreno para contrastar el mismo objeto de estudio en diferentes espacios, oficinas, funcionarios, usuarios, y otros. Es recomendable que se lleve a cabo por un equipo multidisciplinario de profesionales para obtener distintas apreciaciones.

La definición de los elementos a observar debe realizarse según el tipo de evaluación, el nivel de conocimiento, las deficiencias detectadas inicialmente, y la factibilidad de realizar las visitas según los plazos, las distancias y los recursos disponibles. Idealmente, se recomienda visitar y conocer el proceso completo de ejecución de un programa y aprovechar de conversar con todos los participantes de este, incluso con los usuarios finales, siendo esta técnica usada para múltiples objetivos, como por ejemplo:

- Conocer la ejecución de las actividades del proceso.
- Conocer los mecanismos de la gestión de programas.
- Identificar puntos críticos.
- Escuchar la opinión de ejecutores y usuarios del programa.
- Cuantificar los recursos ejecutados.
- Comprobar resultados de la ejecución del programa (cuando sean observables).
- Comprobar características de los bienes y servicios.
- Apreciar la existencia de sistemas de calidad.
- Validar apreciaciones obtenidas de otros instrumentos cualitativos.

Como resultado de esta técnica se obtienen informes de terreno, con los hallazgos más relevantes encontrados.

Entrevistas grupales semiestructuradas

Consisten en la realización de una entrevista conjunta a un grupo de personas que comparten alguna o más características comunes que sean de interés para una evaluación. Estas características pueden estar definidas por una condición personal de los entrevistados, como la edad, el género, la profesión, o el oficio; por el conocimiento en un área específica, como los expertos; o por el rol en el programa, como los operadores o usuarios. Esta homologación de los entrevistados permite levantar información cualitativa especializada sobre un tema, lo que enriquece los conocimientos de los evaluadores.

Las reuniones deben ser a un grupo de entre seis a doce personas y durar entre una y dos horas. Debe ser guiada por un especialista en el uso de esta técnica, con preguntas elaboradas de acuerdo a un temario predefinido, pero con una ejecución flexible que busque estimular la conversación y discusión colectiva, permita una dinámica participativa entre los entrevistados, y genere confianza y un ambiente propicio para recoger las diferentes opiniones y posturas respecto a los temas planteados.

Para que sea exitosa la reunión es necesario que no exista relaciones de poder entre los participantes, que dentro de los criterios de homologación existan algunas diferencias, y sobre todo que la entrevista sea bien conducida, permitiendo la participación de todos, la revisión de todas las temáticas predefinidas, con un buen manejo del tiempo y del grupo.

Las temáticas a tratar en estas reuniones deben ser definidas según el tipo de evaluación que se efectúa, pudiendo servir esta técnica para múltiples objetivos, como por ejemplo:

- Comprobar el modelo teórico planteado en el diseño de la evaluación, es decir, las hipotéticas relaciones causa-efecto.
- Definir las temáticas y/o preguntas para el desarrollo de una encuesta.
- Interpretar resultados cuantitativos obtenidos.
- Entender y analizar los puntos críticos de los procesos y la gestión de programas.
- Conocer las apreciaciones sobre la calidad de los bienes o servicios entregados.
- Recoger fortalezas y debilidades reconocidas por los actores, en donde centrar la evaluación.
- Recoger posibles recomendaciones de mejora.

El resultado de esta técnica es un informe que sistematiza y da cuenta de las ideas y acuerdos relevantes levantados en cada uno de los temas tratados por el grupo.

Método Delphi

Inspirado en el antiguo oráculo de Delfos, el método fue ideado para realizar predicciones y se ha adaptado para realizar evaluaciones de tipo cualitativas.

Consiste en la opinión de un grupo de expertos sobre alguna temática evaluativa, que se realiza de manera sucesiva, con el objeto de conseguir un consenso y sistematización de un juicio emitido por los expertos. La información se obtiene mediante el envío de un cuestionario cuyas respuestas se procesan, lo que genera un resumen de los juicios de los expertos —en las formas de evaluaciones cuantitativas y comentarios escritos— que es provisto como retroalimentación a los mismos expertos como parte de una ronda siguiente de cuestionario (*next-round*). A continuación, los expertos reevalúan sus opiniones a la luz de esta información, dan una nueva respuesta que debe ser justificarla en el caso que sea divergente con respecto al grupo, y así se procede sucesivamente hasta obtener una opinión consensuada.

El objetivo de esta técnica es formular una sentencia evaluativa fundamentada en una base metodológica respaldada en la opinión de expertos. Debe ser liderada por un moderador, quien debe

diseñar el cuestionario a partir de hipótesis evaluativas con relación al programa y, finalmente, realizar las conclusiones a partir de la sistematización reiterada de la información.

Para aplicar correctamente esta herramienta, es esencial contar con un diseño adecuado del cuestionario, una selección acertada de los expertos consultados, y asegurar el anonimato de los intervinientes, la pluralidad en sus opiniones, un amplio dominio del tema, el compromiso en la participación, la repetitividad y la retroalimentación controlada, y un metódico procedimiento estadístico de los datos.

Los temas a incorporar en el cuestionario deben ser acotados a aspectos específicos en los que se busca obtener respuestas. En el ámbito de las evaluaciones de programas públicos, esta técnica es resulta sobre todo útil para identificar el logro de resultados e impactos deseados y no deseados de un programa. En otras palabras, comprobar el modelo teórico planteado en el diseño de la evaluación —las hipotéticas relaciones causa-efecto— así como los resultados no esperados o externalidades.

El resultado de esta técnica es un informe que sistematiza y da cuenta de las sucesivas consultas y respuestas, para presentar finalmente las opiniones consensuadas de los expertos del panel, respecto a los temas que fueron indagados.

Estudios de caso

Un estudio de caso consiste en el análisis sistémico y en profundidad de un fenómeno. El caso puede ser una persona, una familia, una organización, un grupo de personas, un predio, un programa, un proyecto, u otro que haya formado parte de las intervenciones del programa.

Los objetivos de esta técnica dependerán del caso elegido. Algunas posibilidades son generar nuevos conocimientos de un fenómeno, elaborar nuevas teorías, validar o descartar alguna teoría preexistente, registrar algún suceso, describir situaciones o hechos concretos, comprobar o contrastar fenómenos, y muchos más. A grandes rasgos, los estudios de caso pretenden explorar, describir, explicar, y evaluar.

Los estudios pueden ser de un único o de múltiples casos, dependiendo de la necesidad de información para la observación y descripción de una realidad. Sin embargo, debe considerarse que siempre tendrán las características de ser particularistas, descriptivos e inductivos, y por ende, no son representativos. Aún así, resultan útiles para estudiar problemas prácticos o situaciones determinadas.

En general, para que un estudio de caso pueda ser utilizado en una evaluación, se debe identificar el fenómeno de estudio, elegir el caso, recolectar la mayor cantidad de información posible mediante encuestas, registros, entrevistas, y otros, considerando distintos momentos en el tiempo y los aspectos principales de la investigación y, finalmente, analizar la información seleccionada de acuerdo al marco de la evaluación.

Considerando la amplia variedad de casos de estudio posibles, esta técnica se presta para una gran diversidad de usos para evaluación, como por ejemplo:

- Conocer y describir los procesos de un programa.
- Conocer y describir el funcionamiento de los mecanismos de gestión de un programa.
- Evaluar la calidad de un producto del programa.
- Evaluar los resultados de un programa, desde el punto de vista del cambio en la situación inicial, los beneficios y efectos obtenidos.
- Evaluar el resultado de la focalización si es que se consideraron distintos grupos de beneficiarios.
- Identificar espacios de mejora.
- Indagar sobre los impactos posibles de un programa.
- Reunir información descriptiva para el desarrollo de otros instrumentos de recopilación de información para evaluar, como encuestas, cuestionarios, grupos focales, y otros.

Se debe tener presente que los resultados del uso de esta técnica no son representativos de una población total, por lo que no se deben extrapolar las conclusiones, ni extender los hallazgos a otros casos no estudiados. A pesar de lo anterior, es una herramienta útil para conocer algún fenómeno y generar conocimiento nuevo de una situación, que propicie avanzar a otra etapa en la investigación, ya que provee de insumos de calidad para el desarrollo de otros instrumentos más objetivos, por ejemplo, con el uso de técnicas cuantitativas con análisis estadísticos y econométricos.

El resultado de un estudio de caso es un informe descriptivo, con la información general de contexto del fenómeno, una transcripción objetiva del caso, los temas fundamentales del estudio, las interrogantes bajo las cuales se abordan los temas, las teorías utilizadas en los procesos de análisis de los datos recabados, y su interpretación, los resultados obtenidos, y sus conclusiones.

ii) *Técnicas cuantitativas*¹³

Encuestas

Esta técnica consiste en la aplicación de un cuestionario, conformado por un conjunto de preguntas escritas, que el investigador administra a las personas o unidades de análisis, con el fin de obtener la información empírica necesaria para determinar las respuestas a variables estudiadas.

El objetivo de esta técnica es levantar información y conocer de primera mano la opinión de los involucrados en un programa público, en especial la de sus usuarios directos, lo que permite el desarrollo de una evaluación sobre la base de información primaria y estadísticamente sólida.

La aplicación de las encuestas no es simple, y tiene un costo relevante, por lo que el equipo encargado debe asegurar tanto un diseño adecuado del cuestionario como una correcta aplicación y procesamiento de este.

Según los objetivos del estudio, el diseño del cuestionario deberá considerar la identificación de las variables por investigar, la delimitación del universo o población, la elección del tipo de cuestionario y la forma de administración, la elaboración de las preguntas como instrumento de recolección de datos, la inclusión de variables dependientes o independientes, y si las preguntas serán abiertas no estructuradas, preguntas cerradas cualitativas, o con escalas de Likert. La encuesta debe ser diseñada por expertos en el tema y la metodología, quienes deberían proporcionar una encuesta de aplicación práctica y una duración adecuada.

La recolección de datos por medio de encuestas necesita de un trabajo de terreno adecuado, cuyos elementos más importantes son la definición de una muestra —según el universo y la representatividad esperada—, la definición de reemplazos de la muestra, la coordinación y la realización de las entrevistas a los beneficiarios, la logística del terreno, la capacitación a los encuestadores, protocolos de aplicación del cuestionario, y los respectivos controles de calidad —supervisión del terreno, verificaciones de las encuestas, doble digitación, y otros. Este trabajo de terreno compete solo a encuestas presenciales, dado que las encuestas telefónicas y en línea —llamadas encuestas a distancia— no lo requieren, además de que su uso aumenta progresivamente para ciertos tipos de programas.

La información recolectada en el cuestionario debe ser ingresada a una base de datos, con la codificación de ciertas preguntas abiertas si fuera necesario y, finalmente, se efectúa el procesamiento y análisis estadístico de la información.

Desde el punto de vista metodológico, esta técnica es la mejor validada para el desarrollo de las evaluaciones, pues permite recoger de primera fuente las respuestas a las interrogantes e hipótesis planteadas en una evaluación, y según su diseño y la población a la que se le aplicará, puede resultar útil para los siguientes fines:

¹³ Elaboración propia a partir de INTOSAI (2004).

- Describir y caracterizar a una población encuestada de una intervención, con variables descriptivas y de resultados.
- Evaluar la satisfacción de los usuarios de un programa respecto a los bienes y servicios recibidos.
- Evaluar la gestión, sus mecanismos y su ejecución práctica desde el punto de vista de los involucrados.
- Conocer empíricamente los resultados y los efectos en la población a partir de la ejecución de un programa.
- Evaluar el impacto al permitir el análisis estadístico entre el grupo objetivo y un grupo de control con la aplicación de una misma encuesta.

Esta metodología permite comprobar que el modelo lógico o cadena de valor de un programa se cumpla y en qué medida, lo que permite evaluar los resultados y los impactos de un programa. Además, es aplicable a la evaluación de los procesos y de la gestión de un programa, al consultarse sobre esto a los agentes intervinientes. El resultado de la aplicación de esta herramienta es una base de datos con toda la información recopilada, que permitirá su posterior análisis y evaluación.

Sistemas de información

Se refiere al uso de la información contenida en los sistemas de seguimiento de los mismos programas o instituciones públicas evaluadas. Estos sistemas tienen variables e indicadores definidos que se cuantifican para el control de gestión, sobre todo desde los puntos de vista físico y financiero que miden el avance en los resultados respecto a lo esperado.

En general, estos sistemas deben contener las definiciones estratégicas de las instituciones y los programas, y los indicadores con sus variables, además de la periodicidad en el levantamiento de información, los encargados de entregar los datos, y un sistema de información organizado en *softwares* u otros formatos más simples.

Un sistema de seguimiento y monitoreo puede ser una buena fuente de información para realizar evaluaciones, pues simplifica la adquisición de datos confiables sin necesidad de efectuar levantamientos. Las series de tiempo permiten el establecimiento de una línea base y de comparaciones sucesivas. El problema de estos sistemas es que suelen limitarse a levantar información sobre los procesos y/o la producción, es decir, indicadores relacionados a las etapas de gestión—insumos, procesos y productos— pero pocas veces recogen datos sobre los resultados o los impactos en los usuarios o beneficiarios, que son agentes externos a la institución. No obstante, la medición de la producción es indispensable para la evaluación del desempeño de los programas, por lo que la información de estos sistemas sirve para:

- Evaluar el cumplimiento de metas institucionales desde el punto de vista de los productos o resultados del programa.
- Evaluar la cobertura y el cumplimiento de los criterios de focalización o selección de un programa.
- Evaluar la gestión y los procesos cuando los sistemas consideran este tipo de indicadores.
- Si los sistemas cuentan con información respecto a los usuarios o beneficiarios de un programa, pueden ser útiles para medir los resultados de este.
- Entregar información válida para realizar una evaluación de impacto de un programa.

En un sistema de información, esta última se organiza en sistemas de diferente nivel de desarrollo y complejidad, pero que tienen en común el formato de una base de datos, que puede ser analizada y procesada para un análisis evaluativo.

Registros o archivos

Se refiere a la utilización de archivos o registros con que cuenta el programa. Estos contienen información cuantitativa o descriptiva relevante para evaluar algún aspecto específico del programa como, por ejemplo, características de los beneficiarios, manejo contable de ingresos y gastos, niveles de producción de los bienes y servicios entregados, y otros.

A diferencia de un sistema de seguimiento, estos registros pueden estar desagregados, sin organizar de forma sistémica, y por lo tanto, ser manejados en forma separada por unidades distintas de un mismo programa y/o institución. Estos registros pueden estar presentados como un documento, formulario, minuta, ficha, informe de actividades, informe de rendición, o en algún archivo electrónico como planillas, listados, o cuadros, entre otros. Para ser utilizados en una evaluación, es necesario que el evaluador investigue y defina la naturaleza, localización y disponibilidad de los archivos, para posteriormente examinarlos, analizar su pertinencia respecto de las preguntas de la evaluación, y sobre todo, verificar su confiabilidad y validez como medio de prueba.

Los registros validados son una gran fuente de información para las evaluaciones, pues permiten tener datos confiables a bajo costo, que pueden servir para las siguientes actividades evaluativas:

- Evaluar los niveles de producción del programa y su cobertura, por medio de registros de producción.
- Conocer la descripción de los beneficiarios y evaluar el cumplimiento de los criterios de focalización o selección de un programa, por medio de los registros o formularios de inscripción o postulación.
- Evaluar la calidad de un producto desde el punto de vista de la oportunidad de entrega, por medio de los registros con fechas de entrega, postulación, evaluación, recepción, y otros.
- Evaluar la calidad de un producto, por medio de los registros de recepción a satisfacción de un bien o un servicio.
- Generar cualquier otra información sistematizada en registros que dé cuenta de algún aspecto evaluativo, según el tipo de evaluación definida.
- Con los registros financieros, es posible evaluar la gestión financiera y construir indicadores de eficiencia y economía para evaluar los productos de un programa.
- Con los registros administrativos, es posible evaluar la ejecución real de las actividades, los procesos y la gestión general del programa.

La información recopilada en registros o archivos puede estar en diferentes formatos, texto, bases de datos, listados, e incluso en formatos impresos o en papel, siendo en todos los casos necesario transformar la información más relevante de los archivos a formatos compatibles, es decir, algún tipo de base electrónica que permita su procesamiento.

Estadísticas

Se refiere al uso de información estadística levantada por organismos especializados en el tema, generalmente institutos nacionales de estadísticas, o alguna institución sectorial, mediante el uso de diferentes instrumentos, como encuestas con representatividad nacional o regional, e incluso censos a nivel nacional. Se trata de información levantada en forma periódica y con la misma metodología, lo que permite el análisis comparativo.

En el caso de las evaluaciones esta información permite medir un aspecto de un segmento de la población o de un sector en períodos sucesivos, lo que puede ser utilizado para evaluar programas de cobertura nacional.

La información estadística a la que nos referimos debe ser accesible por los evaluadores, idealmente a nivel de microdatos y en un formato de bases de datos que permita su procesamiento y utilización. Para

lo anterior, se requiere por parte del equipo evaluador, el conocimiento en el uso de paquetes y software especializados que permitan manejar las bases de datos.

En evaluación, las estadísticas usadas con mayor frecuencia son las poblacionales. Los censos permiten extraer información sobre edad y sexo, la encuesta de hogares sobre pobreza y marginalidad, las encuestas de empleo sobre trabajo e ingresos, las estadísticas educacionales sobre la tasa de alfabetismo y los exámenes de conocimientos sobre estos niveles, las estadísticas de los centros de salud sobre morbilidad y la prevalencia de condiciones, las estadísticas medioambientales sobre especies en extinción, los centros de medición sobre la contaminación del aire, y el Censo Agropecuario sobre superficies, además de todas las estadísticas de comercio, industria, microempresas, y otras.

Todas estas estadísticas son una excelente fuente de información para evaluar, sobre todo desde el punto de vista de los resultados e impactos de un programa, pues permiten:

- Describir y caracterizar a una población específica, con variables descriptivas.
- Conocer variables de resultados esperados en una población, con mediciones sucesivas que permiten comparar e indagar empíricamente sobre los resultados y efectos en la población a partir de la ejecución de un programa.
- Evaluar el impacto de largo plazo de un programa a nivel macro, si se usa su información y su análisis estadístico.

f) **Procesamiento de la información**¹⁴

El análisis y la interpretación de los resultados son elementos centrales del proceso de evaluación, por lo que debe ejecutarse de manera técnica y fundamentada, para lo cual son necesarios un manejo y un procesamiento adecuados de la información obtenida.

Por lo general, las actividades de procesamiento, análisis e interpretación de los datos se realizan de forma conjunta. Es un proceso dinámico que considera análisis iterativos, pues con el procesamiento y análisis surgen nuevas interrogantes y necesidades de información complementaria.

El procesamiento de la información considera la organización de los datos para facilitar su interpretación. Según el tipo de evaluación y los instrumentos de recopilación de información utilizados, existen diversos tipos de procesamiento y análisis de información, presentándose los más comunes a continuación.

i) *Estadísticas descriptivas*

Estadística que representa la distribución de los datos. Esta nos muestra cómo se comportan los valores de una variable desde el punto de vista de su tendencia central —media, moda, mediana, y otras—, su amplitud —mínimos y máximos—, y la forma de su distribución —desviación estándar, distribución normal, y distribución plana, entre otras. Asimismo, permite conocer algún aspecto relevante de las variables claves analizadas en la evaluación, como el promedio, el total, y la desviación estándar.

Este procesamiento de los datos y su resultado es una base sólida sobre la cual evaluar, pues permite comparar los resultados obtenidos con lo esperado e interpretar la magnitud o valor obtenido en las variables relevantes. En este caso, el manejo de la información requiere de procesamientos estadísticos simples, por lo que la distribución de los datos se presenta mediante el uso de gráficos, tablas, o cuadros. Generalmente se usa para describir y evaluar los programas desde un punto de vista de la gestión, los procesos, los productos y los resultados.

ii) *Construcción de indicadores*

A partir de la información obtenida, se construyen los indicadores de desempeño para evaluar las distintas dimensiones del desempeño del programa —eficacia, calidad, eficiencia y economía—, de

¹⁴ Elaboración propia a partir de INTOSAI (2004).

acuerdo a los diferentes ámbitos de control —proceso, producto, resultado, e impacto—. En el diseño del programa, la definición de los indicadores debe proporcionar las fórmulas de cálculo y los medios de verificación, que indican la información necesaria y dónde es posible conseguirla. Una vez levantada esta información y validada respecto a su confiabilidad, se deben cuantificar los indicadores a usar en la evaluación del programa.

Los indicadores referidos pueden ser de distintos tipos, según se hayan definido como necesarios para evaluar el programa en su matriz de marco lógico. Normalmente, se utilizan cuatro tipos de indicadores, de acuerdo a la estructura de construcción —fórmula— e interpretación: porcentaje, tasa de variación, promedio, e índice.

iii) Análisis de regresión simple

Es una forma de medir el grado de asociación entre dos variables, es decir, su correlación. Permite identificar relaciones esperadas entre variables y demostrar empíricamente causalidades entre ellas. Así, se facilita la comprobación de los modelos teóricos de los programas y se pueden predecir comportamientos futuros.

Por lo general, este tipo de análisis de información se usa para describir y evaluar los programas desde el punto de vista de sus resultados intermedios, estableciendo una relación directa entre variables dependientes e independientes mediante un análisis de correlación simple. El manejo de la información y bases de datos en este caso requiere procedimientos estadísticos con uso de softwares especializados.

iv) Análisis multivariado

Se utiliza sobre todo para la evaluación de impacto, donde se requiere aislar o controlar los efectos de una u otras variables sobre los resultados obtenidos en la variable estudiada. Corresponde a procesamientos estadísticos complejos, que permiten identificar los efectos directos y exclusivos de las variables independientes sobre las dependientes. Así, se puede corroborar científicamente las relaciones causa-efecto que fueron definidas en el modelo lógico del programa, el grado de esta causalidad, si hay desviaciones o resultados imprevistos, y si hay alguna explicación. En otras palabras, facilita la evaluación de los impactos desde el punto de vista de las causalidades y externalidades. Además, permite elaborar un nuevo modelo no esperado que surja a la luz de los resultados obtenidos.

El análisis multivariado se realiza mediante un conjunto de métodos estadísticos, que se pueden clasificar en los siguientes tres grupos:

- i) **Métodos de dependencia:** suponen que las variables se dividen en dos grupos: un grupo de variables dependientes y un grupo de variables independientes. Se busca determinar si estas afectan a las dependientes, y de qué forma. Por ejemplo, el análisis de regresión, el análisis de correlación canónica, el análisis discriminante, el análisis de la varianza, y el análisis de regresión logística.
- ii) **Métodos de interdependencia:** no distinguen entre variables dependientes e independientes y su objetivo consiste en identificar qué variables están relacionadas y cómo. Por ejemplo, el análisis de los componentes principales, el análisis clúster, y la iconografía de las correlaciones.
- iii) **Métodos estructurales:** suponen que las variables se dividen en dos grupos, un grupo de variables dependientes y un grupo de variables independientes. Estos métodos buscan analizar no solo cómo las variables independientes afectan a las dependientes, sino cómo se relacionan entre sí las variables de los dos grupos. Por ejemplo, el análisis estructural, el MIC MAC y el análisis de sistemas.

v) *Análisis factorial*

En los resultados de las intervenciones muchas veces se manifiestan un importante número de variables, lo que dificulta la interpretación de resultados a partir de la información obtenida. El análisis factorial tiene por objetivo reducir esta complejidad a través de variables interrelacionadas, por medio de la búsqueda de un factor común entre ellas, lo que, a su vez, permite determinar cuáles son los factores que explican en mayor medida los resultados de la intervención.

El modelo de análisis factorial es una técnica estadística de reducción de datos. En este, se aplica un modelo de regresión múltiple que relaciona variables latentes con variables observadas. Busca explicar las correlaciones entre las variables observadas respecto de un número menor de variables no observadas llamadas factores, que explican los datos por medio del análisis de la estructura de las covarianzas entre las variables.

Este análisis es de utilidad para la evaluación de resultados y de impacto de un programa, y en aquellos casos en que se dispone de una gran cantidad de información, sobre todo en los análisis estadísticos y el desarrollo de encuestas.

Los métodos para el procesamiento de la información dependerán, finalmente, del objetivo de la evaluación, la disponibilidad de la información, los instrumentos de levantamiento de esta, así como de los resultados que se obtengan, su costo, su plazo y su alcance. Con estos criterios se deben identificar las técnicas de recolección y procesamiento más adecuadas, para que los resultados proporcionen insumos relevantes de ser interpretados y así, se elaboren las conclusiones y se fundamenten las recomendaciones de una evaluación de impacto.

g) **Análisis de resultados**

Se debe definir un plan de análisis de la evaluación según los objetivos de esta, que considere los aspectos a evaluar y las preguntas a responder en cada uno de ellos. Dependiendo de si la evaluación es de diseño, procesos, gestión, resultados o impacto, la información que se requiere conocer y los aspectos que se quieren evaluar son diferentes y requieren una metodología distinta. De esta manera, antes de analizar los resultados de una evaluación, es necesario realizar un plan de análisis o matriz evaluativa.

Una propuesta de los aspectos a evaluar y las interrogantes a responder para cada uno de los tipos de evaluación —diseño, procesos, gestión, resultados, impacto y costo-beneficio—, se presenta en la segunda parte de este documento.

El análisis de resultados es la base para la formulación de conclusiones y recomendaciones, el producto final esperado de una evaluación. Consiste, básicamente, en un análisis de la información recopilada y procesada con las técnicas mencionadas anteriormente, de acuerdo al plan de análisis de resultados previamente definido y la experiencia y conocimientos de los evaluadores.

Este análisis puede presentar elementos de subjetividad y diferencias de opinión, por lo que debe ser realizado de la forma más técnica e informada que sea posible, siempre tomando en consideración los siguientes elementos:

- Un equipo multidisciplinario de expertos y experiencias complementarias, que entiendan la naturaleza del fenómeno de estudio.
- El entorno, es decir, la situación del país o las áreas de cobertura de la evaluación, con sus particularidades.
- Los juicios deben tener fundamentación técnica, sin considerar opiniones predefinidas, que no puedan ser demostradas empíricamente.
- El análisis de datos cuantitativos confiables que muestren objetivamente los resultados de la evaluación.

- El sentido común, es decir, una visión realista de lo que efectivamente se debe y se puede lograr.
- La interpretación de los resultados, las hipótesis o las teorías detrás del diseño de un programa, es decir, lo esperado de su cadena de valor, en la que debería haberse basado la metodología.
- La información y los estudios anteriores respecto al tema, siempre y cuando estén validados.
- La flexibilidad y los matices, ya que a veces no hay suficiente información para interpretar algún fenómeno.
- La claridad, la precisión y la pertinencia del análisis, sin razonamientos ambiguos.
- Los hechos concretos en el análisis. Los supuestos sin confirmar no son argumentos.
- Las limitaciones. La interpretación de los resultados no debe terminar con sentencias o ideas tajantes, sino que siempre debe contextualizarse, y aclarar la metodología e instrumentos utilizados, ya que la evaluación solo es una aproximación a la realidad.

h) Plan de trabajo

Una vez definidos todos los elementos técnicos de una evaluación, es necesario generar un documento en donde se describa cómo se ejecutará la evaluación en la práctica. Esto se realiza mediante la definición de un plan de trabajo, en el cual se identifiquen todas y cada una de las actividades necesarias para lograr el objetivo de la evaluación en un plazo determinado.

En general, las evaluaciones de programas pueden durar entre tres meses y un año, siendo el período de levantamiento de información el elemento crítico en la determinación del plazo. Las evaluaciones que necesitan poca información requieren menor plazo, como las de diseño. En un segundo lugar, están las que necesitan un proceso detallado de conocimiento del programa, pero sin levantamiento de encuestas a usuarios, como las de procesos, gestión y productos, mientras que las evaluaciones de resultados, impactos y costo-beneficio necesitan los plazos más largos.

La definición de los plazos de una evaluación es un elemento clave para su éxito, por lo que es necesario establecerlos de forma adecuada, para lo cual se deben considerar los siguientes elementos:

i) Plazo realista

Según el tipo de evaluación y, por lo tanto, de la metodología recomendada, se debe fijar un plazo real, que permita ejecutar con cierta holgura las actividades. Muchas veces se definen plazos demasiado estrechos debido a la necesidad de información en un momento determinado del ciclo de gestión pública, lo que puede afectar en la generación de información no confiable o que no se logren los resultados esperados en el plazo indicado.

ii) Secuencialidad

En general, las etapas de una evaluación consideran actividades secuenciales, siendo necesarios los insumos de una etapa para continuar con la siguiente. Esto genera un riesgo de no cumplimiento de los plazos por la demora en el desarrollo de alguna actividad esencial. De esta manera, se deben considerar los posibles contratiempos, y contar con cierto margen en el plazo, sobre todo para las actividades que involucran trabajo de terreno.

iii) Inicio oportuno

Para que la evaluación se realice en los plazos deseados es fundamental que se dé un inicio oportuno. Es común empezar con el estudio en una fecha posterior a la prevista. Esto significa realizar con premura las actividades administrativas previas, como es la licitación, la selección de consultores, la recopilación de información y, sobre todo, el diseño de la evaluación.

iv) *Revisiones y correcciones*

Para un buen resultado de la evaluación se requiere que los evaluados y los mandantes de la evaluación realicen revisiones y correcciones permanentes a los productos intermedios de la consultoría. Estas revisiones requieren de un tiempo para su análisis, tiempo que debe ser considerado en los cronogramas y que debe ser cumplido por los revisores para que esta etapa no signifique un atraso en el desarrollo de las siguientes actividades.

La combinación de actividades y plazos permite definir el cronograma de la evaluación. Este cronograma debe ser la guía para la ejecución de la evaluación y su respectivo seguimiento. Las actividades del cronograma dependerán del diseño de cada evaluación, pues cada una de estas tiene sus propias actividades particulares. No obstante, existen actividades comunes o mínimas que se presentan en el cuadro 2.

La primera etapa se refiere al inicio de la evaluación, en donde deben reunirse los involucrados para afinar detalles sobre la metodología a utilizar, sus alcances, los resultados, y los productos esperados, entre otros. Se deben aclarar las dudas y las inquietudes de todas las partes, de manera que se eviten confusiones posteriores en aspectos técnicos y administrativos. En esta etapa es necesario que los evaluadores cuenten con toda la información disponible para su revisión, y se sostengan reuniones entre los actores para afinar los términos del estudio, lo que debiera formalizarse en un acta de acuerdo técnico.

La segunda etapa es la definición de la metodología a utilizar, incluidos los métodos y los instrumentos que se van a aplicar. Si bien esta metodología debe estar definida con anterioridad a la ejecución de la evaluación —en la etapa del diseño—, en esta etapa se deben cuantificar y aclarar las actividades a ejecutar como, por ejemplo, el número de entrevistas o encuestas que se realizarán, la identificación de los participantes, la cantidad, la representatividad y la distribución de las muestras en el caso de las encuestas, el cuestionario a ser aplicado, las pautas de entrevistas, las fichas a usar para describir algún elemento, u otros.

La tercera etapa corresponde al levantamiento de la información y, por ende, a la aplicación de los instrumentos diseñados. Según el tipo de evaluación, esta etapa puede ser intensa y compleja de llevar a cabo, por lo que requiere la definición de su propio plan operativo y la organización de los recursos humanos y materiales para su ejecución.

Posteriormente, la información debe ser sistematizada y procesada para efectuar el análisis, que dependerá de las interrogantes y ámbitos de estudio de la evaluación. Una alternativa es separar las actividades en dos: 1) descripción de los ámbitos a evaluar, y 2) evaluación de dichos ámbitos o temáticas. Esto facilita la comprensión y la revisión de los informes, aunque también es posible describir y evaluar al mismo tiempo, lo que debe ser definido de acuerdo al tipo de evaluación a realizar y sus objetivos.

La ejecución de informes de avance luego de cada etapa no es una actividad obligatoria. Es posible realizarlos solo después de alguna actividad que se considere clave para el desarrollo del estudio y necesaria de revisar por parte de los mandantes, caso en el cual se deben considerar los mecanismos necesarios para asegurar que se atiendan las observaciones generadas.

La elaboración del informe final es la última actividad del estudio, que representa el producto final, y que debe considerar las actividades anteriores y contener toda la información.

i) **Equipo evaluador**

Un elemento clave para el éxito de una evaluación es la definición de quién será el encargado de ejecutarla. El equipo evaluador puede ser una institución —centro de estudios, consultora privada, universidad, u otro—, una persona natural, o un grupo de personas, de preferencia externos a la institución encargada de ejecutar el programa. Cualquiera sea el caso, la unidad evaluadora debe cumplir con los siguientes requisitos.

Trabajo en equipo

Lo óptimo es la conformación de un equipo compuesto por un grupo multidisciplinario de profesionales, cada uno con funciones y responsabilidades específicas, que trabajen de manera conjunta para aportar sus diferentes visiones y experiencias a la evaluación.

Este equipo debe estar bajo la supervisión y organización de un encargado, que dirija, defina los lineamientos y criterios, realice el monitoreo y control de calidad de los productos, y sea el responsable de la evaluación frente al mandante. Este director debe contar con un mínimo de 5 años de experiencia en estudios de evaluación, gestión de programas y diseño de políticas públicas en áreas relacionadas con la temática de la evaluación, además de conocimientos de la institucionalidad pública.

Idealmente, este equipo multidisciplinario estará compuesto por profesionales de formación en las áreas de ingeniería, economía o ciencias sociales, y en materias relacionadas a la temática que aborda el programa y/o en técnicas cuantitativas y cualitativas de medición, valorándose la inclusión de profesionales con estudios de posgrado.

Competencias del equipo

El equipo evaluador debe tener competencias profesionales específicas para el desarrollo de la investigación, dadas por la combinación de la formación profesional y la experiencia en la ejecución de este tipo de estudios. Hay ciertas competencias comunes para todas las evaluaciones, como los conocimientos en métodos de investigación cuantitativos y cualitativos, gestión pública, diseño de políticas públicas y administración. En general, estos conocimientos son altamente especializados, y su principal fuente de aprendizaje es el trabajo práctico en investigación evaluativa.

Dependiendo del área de estudio, es necesario incorporar expertos en áreas temáticas específicas de la evaluación, como puede ser la educación, el medioambiente, el desarrollo económico, la agricultura, y las microempresas, entre otros, que complementen sus conocimientos con los expertos metodológicos.

Además de la formación y experiencia del equipo, un buen evaluador debe contar con cualidades personales como son la capacidad analítica, la creatividad, la receptividad, las habilidades sociales, la capacidad de escuchar, la capacidad de integrar y relacionar conceptos, la honestidad, la responsabilidad, el sentido común y las habilidades de comunicación oral y escrita.

A modo ilustrativo, se presenta el cuadro 3 con las especialidades mínimas que se estima debe tener un equipo evaluador según los tipos de evaluación.

Cuadro 3
Especialidades equipo evaluador

Especialidad	Tipo de evaluación						
	Diseño	Procesos	Gestión	Productos	Resultados	Impacto	Costo-Beneficio
Evaluación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Políticas Públicas	✓				✓	✓	✓
Planificación				✓	✓		
Gestión Pública	✓		✓		✓		
Economía y/o administración			✓	✓	✓		
Análisis de procesos		✓	✓				
Métodos cualitativos		✓	✓	✓			
Métodos cuantitativos					✓	✓	✓
Estadística						✓	✓
Econometría						✓	✓
Temática de la evaluación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), "Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI", Estocolmo: INTOSAI, 2004.

Perfil del equipo evaluador

Como parte del diseño de una evaluación se debe considerar la definición de un perfil del equipo evaluador, que debe contener la definición de los cargos mínimos necesarios para realizar las actividades definidas, como jefe del estudio, especialista metodológico, especialista temático según el objeto de evaluación —salud, desarrollo económico, pobreza, u otro— encargado de terreno, encuestadores, estadístico, y profesional de apoyo, por nombrar algunos.

Posteriormente se debe identificar el número necesario de profesionales por cada uno de los cargos definidos, por ejemplo, 1 jefe del proyecto, 2 especialistas metodológicos, 2 expertos temáticos, 1 encargado de terreno, 20 encuestadores profesionales, 1 estadístico, 2 profesionales asistentes, y así sucesivamente.

Después, se deben definir los títulos profesionales deseables de pregrado y/o posgrado para cada cargo, además de la experiencia práctica requerida desde el punto de vista del tema de estudio, los años de experiencia, y la experiencia en realización de evaluaciones.

Asimismo, es posible definir alguna característica personal para algún cargo que se estime sea relevante, como por ejemplo, la residencia en un lugar determinado durante la ejecución del proyecto, la experiencia en el trabajo en una localidad determinada, o el conocimiento previo del programa. De la misma manera, es posible definir alguna característica no deseable, o que inhabilite a algún profesional para el desempeño en algún cargo, como por ejemplo, no haber participado en el diseño del programa, tener conflicto de intereses con la ejecución del programa, o tener contrato vigente a tiempo completo con alguna entidad.

A partir de las diferentes condiciones en los países respecto a los tipos de evaluación, el mandante, el financista, la disponibilidad y la capacidad de los consultores, entre otras, se deben considerar las siguientes variables para definir el equipo evaluador:

- Presupuesto disponible para la evaluación.
- Precios del trabajo profesional especialista en el país.
- Disponibilidad de especialistas necesarios.

- Situación del mercado para la ejecución de estudios (consultorías, universidades, y profesionales independientes).
- Situación del mercado laboral de profesionales especialista (oferta, flexibilidad, y trabajo parcial).
- Priorización de las necesidades de la evaluación.
- Utilización de información resultante de la realización de evaluaciones anteriores del programa o institución.
- Dificultades o facilidades para el trabajo de terreno.

j) **Costos**

La realización de un estudio evaluativo significa un costo considerable para su ejecución adecuada. La definición del monto de recursos necesario está relacionada con el diseño de este, pues debe existir coherencia entre la metodología, las actividades, el equipo requerido y el presupuesto disponible.

Idealmente, una evaluación debe diseñarse desde un punto de vista técnico según la necesidad de información. No obstante, muchas veces los recursos son predefinidos y limitados, y por ende, se define la evaluación a partir del presupuesto disponible. En estos casos se debe compatibilizar los recursos con el objetivo de la evaluación. Lo que se debe evitar es diseñar una evaluación con un costo real mayor al presupuesto disponible, lo que generalmente significará el no cumplimiento de los objetivos, además de problemas administrativos y legales con los ejecutantes. Por otro lado, se debe evitar un presupuesto exagerado respecto a lo realmente necesario para ejecutar una evaluación, pues significaría una ineficiencia en el uso de los recursos. Esto demuestra la importancia que es definir correctamente los costos de una evaluación, para lo cual se propone seguir los siguientes pasos:

i) *Identificación de los ítems de costos*

La primera actividad es identificar los tipos de gastos que requerirá la ejecución de la evaluación, es decir, los ítems que se deben considerar para elaborar un presupuesto, según se presenta a continuación.

- **Recurso humano:** El principal ítem de costos es el recurso humano: jornadas-hombre de los profesionales, técnicos y administrativos participantes en la evaluación. Para la correcta cuantificación de estos costos es preciso diferenciar el recurso humano según sus diferentes costos unitarios, para posteriormente valorar las jornadas y calcular el gasto total. Por ejemplo, se puede hacer las siguientes categorías: jefe del proyecto, profesionales expertos, profesional de apoyo, profesional técnico y profesional administrativo.
- **Materiales:** Gastos en materiales que requieren las actividades de evaluación, principalmente materiales de oficina, gastos de consumos básicos, uso de equipos, y otros.
- **Gastos de terreno:** Dependiendo de la metodología a utilizar, es posible que la evaluación implique movilizarse a ciertos lugares para entrevistar a informantes claves, apreciar el desarrollo de las actividades o procesos *in situ*, o levantar información. Todo esto implica la necesidad de desplazamientos, y, por lo tanto, gastos de terreno, como por ejemplo, pasajes, arriendo de vehículos, combustible, viáticos, y otros.
- **Levantamiento y procesamiento de Información:** El levantamiento de la información es un ítem que debe costearse en forma independiente, pues generalmente es un costo variable, cuantificable según el tipo de levantamiento, y posible de externalizar. Por ejemplo, la aplicación de una encuesta, la ejecución de grupos focales o la adquisición de una base de datos. Generalmente, este ítem tiene un costo asociado correspondiente al procesamiento de la información levantada, que igualmente debe considerarse en forma separada.

ii) *Cuantificación de los ítems por actividad*

Una vez identificado los ítems de gastos, es necesario cuantificar su requerimiento. Esto se realiza por medio de estimaciones para cada una de las actividades definidas en el plazo previsto (cronograma), la cantidad necesaria de cada uno de los ítems identificados, considerando una unidad de medida, por ejemplo, las horas hombre, el número de viajes, los días de viáticos, o el número de encuestas.

iii) *Valoración de los costos por actividad*

Una vez identificados los ítems de gastos, es necesario cuantificar su valor por medio del cálculo del costo unitario de las unidades definidas para cada ítem de gastos. La suma de las cantidades necesarias de las unidades de ítems, multiplicado por los precios para cada unidad permite calcular el costo total de cada actividad.

iv) *Identificación de los costos indirectos*

Existen costos que no están asociados con el desarrollo de las actividades, costos que tienen que ver con los gastos generales de un estudio. El valor de estos gastos generalmente se calculan asumiéndolos como un porcentaje respecto del total de gastos. Entre estos costos se presentan los siguientes:

- Gastos administrativos: gastos indirectos de la institución que desarrolla la evaluación y que deben ser cubiertos, como la contabilidad, apoyo secretarial, aseo, y otros.
- Impuestos: en el caso de las consultoras privadas o consultores individuales, se debe considerar que estos deben pagar un impuesto por el ingreso que les signifique la prestación de servicios de evaluación.
- Imprevistos: considerarlos siempre como un respaldo para gastos no previstas y emergentes. Generalmente se asume un porcentaje del total de los costos.

v) *Utilidades u Overhead*

En el caso de las consultoras privadas, se debe considerar un porcentaje de utilidades. En el caso de instituciones sin fines de lucro como universidades o organismos no gubernamentales, no se considera utilidad, pero si el equivalente pago de *overhead* institucional.

vi) *Estimación del valor de la evaluación*

A partir de todos los posibles gastos variables de la ejecución de cada una de las actividades, más los gastos fijos totales que significa la ejecución de un estudio, es posible calcular el presupuesto total necesario para el desarrollo de la evaluación, que debe ser efectuado de manera consciente e informada, con el uso de precios de mercado, y considerando supuestos financieros adecuados para no subestimar ni sobreestimar el costo.

k) Productos

Los productos de una evaluación se estructuran en informes, que pueden ser de avance o final. El contenido, formato y plazos de estos informes debe ser parte importante en el diseño de una evaluación, pues la calidad de estos es un reflejo directo de la calidad de la investigación.

Los informes de avance corresponden a un mecanismo por el cual el mandante y el ejecutor se relacionan, lo que permite la supervisión del avance del estudio y la retroalimentación de parte del mandante y del evaluado. Los informes de avance son un proceso continuo de formulación, prueba y revisión de ideas acerca del tema, que permite lograr un resultado satisfactorio al final de la evaluación, mientras que el informe final debe presentar todos los resultados esperados de la evaluación.

Es recomendable elaborar un resumen ejecutivo del informe final, en donde se presenten resumidamente los principales resultados obtenidos, lo que facilita su difusión y la revisión rápida de la evaluación y de sus hallazgos relevantes.

i) *Estructura de los informes de avance*

El contenido de los informes de avance dependerán directamente del cronograma diseñado para la evaluación. Cada informe de avance debe dar cuenta en detalle de las actividades y resultados obtenidos hasta el momento de su entrega.

El informe de avance sobre el diseño metodológico es de suma importancia, ya que en él se detallan los instrumentos de levantamiento de información —pautas de entrevistas, cuestionarios, encuestas, y otros— y las características de su aplicación —número y tipo de encuestados o entrevistados—, elementos que determinarán la información base del análisis, que deben estar definidas a total conformidad.

Otro informe de avance relevante es el que reporta la ejecución efectiva de las actividades de terreno, actividades que no siempre son fáciles de realizar, lo que hace necesario un seguimiento permanente. También es posible considerar un informe de avance con los resultados preliminares del estudio, que permita la revisión y discusión previa a la entrega del informe final con sus conclusiones y recomendaciones.

La estructura de estos informes de avance es variable. Sin embargo, debe contener los siguientes apartados mínimos:

- Introducción: donde se explique el contexto del estudio, la etapa en la que se encuentra y el contenido del informe.
- Actividades realizadas: donde se describa en detalle las actividades ejecutadas, su metodología o forma de ejecución, ejecutor, fechas, y otros.
- Resultados obtenidos: descripción de los resultados obtenidos a partir de las actividades realizadas.

ii) *Estructura de los informes finales*

Los contenidos de los informes finales deben ser autocontenidos y autoexplicativos, e incluir toda la información descriptiva del programa, la metodología y herramientas utilizadas, los hallazgos, y la valoración o evaluación de los diferentes elementos que fundamenten las recomendaciones.

Para evitar que los informes sean excesivamente largos, es recomendable utilizar anexos que permitan reducir la extensión del informe, sin perder la información. Para la elaboración de estos informes finales se recomienda la siguiente estructura:

- Introducción: que presente la finalidad u origen del estudio, la institucionalidad asociada, los actores relevantes, y en general, toda la información de contexto de la evaluación.
- Objetivos de la evaluación: identificar en forma precisa el objetivo general de la evaluación, además de los objetivos específicos de esta, de manera que se conozcan las expectativas respecto a los resultados esperados.
- Descripción del programa: para comprender el sentido de la evaluación es necesario conocer en detalle el programa evaluado, ya que el informe lo pueden leer personas que no conocen el programa, se debe describir de forma completa y adecuada, caracterizándose en forma clara y precisa la cadena de valor pública esperada, los tipos de productos entregados, los objetivos buscados, el modelo de gestión del programa, los tipos y estructura de gastos incurridos, su funcionamiento, los procesos de producción ejecutados, la estructura organizacional, la población potencial, la población objetivo, los beneficiarios, y otros.
- Metodología: a partir de las hipótesis del programa que se esperan comprobar, es decir, la teoría del cambio que fundamenta su ejecución, y de las interrogantes que se propusieron responder según el tipo de valuación¹⁵. Se debe presentar el modelo metodológico de la evaluación: sus objetivos; los instrumentos y herramientas diseñados para el levantamiento

¹⁵ Los aspectos a evaluar y, sus respectivas interrogantes, serán presentadas según el tipo de evaluación en la segunda parte del documento.

de la información, el procesamiento de esta, y en general, todas las actividades que permitan generar y analizar la información que permita evaluar el programa.

iii) Análisis de resultados

En esta sección debe describirse los resultados obtenidos gracias al análisis, incluidos las evidencias y los factores que explican o responden las preguntas planteadas, haciendo uso y análisis técnico de la información sobre la cual se fundamentarán los juicios evaluativos. El análisis debe ser integral, fundamentado, y considerar las limitaciones metodológicas. Debe basarse en evidencias, a partir de las cuales los evaluadores deben presentar, analizar y desarrollar los resultados del programa. Estas evidencias pueden ser de los siguientes tipos:

- Evidencias cuantitativas: información obtenida de fuentes secundarias o primarias, datos que dan cuenta de una magnitud de alguna variable, como número de beneficiarios, costos de un producto, bienes o servicios entregados, y otros. Estas evidencias por sí mismas no permiten generar un juicio, pero su comparación con algún parámetro como metas, estándares, o análisis comparado, es información útil para evaluar.
- Evidencias cualitativas: información obtenida de diversas fuentes, como entrevistas, revisión de documentación, visitas a terreno, y otras, que permiten describir procesos, entender actitudes, comprender situaciones y comportamientos, y en general, generar un entendimiento de los elementos del programa, imprescindible para la descripción y posterior interpretación de los datos.
- Evidencias demostrativas: corresponde a evidencias más avanzadas que solo el dato cuantitativo o la descripción cualitativa. Se refiere a demostraciones de alguna hipótesis teórica, o a respuestas a cuestionamientos del programa respecto al porqué o al cómo de algún fenómeno. Estas evidencias deben basarse en una metodología, estar fundamentadas y sólidas, y permitir la descripción de un fenómeno o mecanismo no directamente observable, apoyado en una prueba testada metodológicamente, que permita conocer o comprobar, por ejemplo, la relación causa-efecto de un programa público.
- Evidencias interpretativas: consiste en interpretaciones de los evaluadores respecto a la información recogida. Al ser interpretaciones se introduce un grado de subjetividad, deben ser claramente fundamentadas mediante la combinación de razonamientos de diversa naturaleza, y aplicar el conocimiento de los expertos, de otros actores involucrados, de teorías económicas, sociales, ambientales, y otros.

iv) Conclusiones

Corresponden a la valoración positiva, negativa o neutra, si es que no existen evidencias definitivas en algún tema, de algún aspecto evaluado. Las conclusiones deben resumir la evaluación y responder a lo esperado de ésta, por lo que deben estar fundamentadas de forma adecuada en el análisis de resultados. Deben comprender todos los temas evaluados y ser precisas, claras y objetivas.

v) Recomendaciones

En la formulación de recomendaciones se concretiza el objetivo final de la evaluación de identificar espacios de mejoramiento de un programa público. Las recomendaciones siempre deben ser definidas a partir de las conclusiones, es decir, deben responder al orden de análisis, conclusión y recomendación, para cada uno de los temas evaluados.

Las recomendaciones no deben ser genéricas, sino concretas, es decir, deben proponer acciones específicas para la mejora de algún ámbito relevante del programa, indicar los elementos a mejorar y la forma cómo se debiera hacer, siempre considerando su factibilidad y aplicabilidad.

vi) *Características de los informes*

La calidad de la evaluación se reflejará directamente en la calidad de sus informes, sobre todo en el informe final. Un buen informe debe cumplir con las siguientes características¹⁶.

- **Presentación:** debe ser estricto en la presentación y uso de la información, citando correctamente las fuentes de información presentada en cuadros, tablas y gráficos. Se recomienda el uso de apoyos para una mejor comprensión como, por ejemplo, definir los elementos técnicos utilizados, definir las siglas, usar paréntesis y notas al pie para explicaciones, así como anexos explicativos para los lectores interesados en profundizar en un tema.
- **Completo:** el informe debe contar con toda la información utilizada en la evaluación, cumpliendo con los requisitos de estructura y contenido del informe. Debe describir el programa a evaluar, indicar los objetivos y alcances de la evaluación, su metodología y fuentes empleadas, los resultados obtenidos con estas, y las conclusiones y recomendaciones.
- **Estructurado:** debe estar ordenado en títulos y subtítulos de una manera coherente, lógica y secuencial, y asegurar que la presentación de los resultados tenga las evidencias, las conclusiones se vinculen con los resultados y las recomendaciones con las conclusiones, para asegurar un hilo conductor en el informe.
- **Claro:** El informe debe estar pensado para lectores de diferentes especialidades y preparaciones, como políticos, académicos, profesionales operativos, y otros, por lo que debe ser claro, fácil de leer y entender, sin confusiones ni ambigüedades que permitan distintas interpretaciones de un texto, debiéndose tener especial cuidado con el correcto uso del lenguaje.
- **Preciso:** centrado en lo relevante, debe contener lo necesario para ser integral y completo, sin repetición de ideas ni redundancias. Para esto es importante la elaboración de un resumen ejecutivo del informe final, así como la realización de una presentación de los resultados por parte de los evaluadores.

Dadas las variadas características deseadas de un informe, es recomendable estructurarlo previamente con la ayuda de un índice de contenidos, los temas a desarrollar y las interrogantes a responder, que dependerán del tipo de evaluación, según se presenta posteriormente en este manual.

l) Elaboración de términos de referencia

La última actividad en el diseño de una evaluación consiste en formalizar todos los elementos definidos, en un documento que sirva de guía para el desarrollo de la investigación. A este documento se le conoce como Términos Técnicos de Referencia (TdR).

Los contenidos generales de los Términos Técnicos de Referencia son básicamente los mismos que se ha descrito en esta sección del diseño —objetivos, metodología, perfil equipo, y otros—, pues los Términos son la expresión formal de este diseño, siendo el primer producto de una evaluación a ser desarrollado por el mandante.

En los casos en que la ejecución de la evaluación sea una entidad externa a la responsable del programa, y por lo tanto, requiera el pago por los servicios, los Términos Técnicos de Referencia deben incluir términos técnicos y términos administrativos, en donde se definan los requerimientos legales y administrativos necesarios para ejecutar el estudio de manera externalizada. En la definición de estos elementos podemos encontrar requisitos legales de los proponentes, certificación de las capacidades del equipo propuesto, las garantías y cláusulas para el aseguramiento del cumplimiento del contrato, la metodología para selección de las propuestas y, en general, el detalle de todas las disposiciones que el país tenga en término de contratación en el sector público.

¹⁶ Elaboración propia sobre la base de INTOSAI (2004).

3. Ejecución

a) Tipos de ejecución

La ejecución de la evaluación consiste en realizar las actividades tal como fueron diseñadas en términos operativos, metodológicos o temáticos, y de obtención de resultados, según se presenta a continuación.

i) *Operativa*

La ejecución operativa de la evaluación consiste básicamente en llevar a cabo el cronograma y plan de trabajo elaborado en la etapa de diseño, con el cual se desarrolla la evaluación y se logran los productos esperados. Este plan de trabajo es la guía operativa de las actividades, su secuencia y plazos. Desde el punto de vista operativo, una correcta ejecución de una evaluación corresponde al cabal cumplimiento del plan de trabajo definido.

ii) *Metodológica*

La ejecución metodológica de una evaluación responde al cabal cumplimiento de las actividades definidas en su metodología específica, considerando no solo su cumplimiento, sino que su calidad desde el punto de vista técnico que permita el logro de los resultados esperados. Desde el punto de vista metodológico, una correcta ejecución de una evaluación también se refiere a la ejecución del plan de trabajo, solo que en este caso las actividades relevantes son más específicas, relacionadas directamente con el logro de los objetivos evaluativos.

iii) *Resultados*

La ejecución de los resultados de una evaluación consiste en responder a las interrogantes y preguntas predefinidas. Para esto es necesario el desarrollo de las actividades planificadas, y de la ejecución de la metodología definida, pero estos elementos son vistos solo como insumos para lograr los resultados esperados, que son la valoración de los diferentes aspectos relevantes de un programa público según el tipo de evaluación y las numerosas y diferentes preguntas e interrogantes que se deben responder. De esta manera, la ejecución de una evaluación desde este punto de vista dependerá del avance en las respuestas sucesivas de cada una de las interrogantes planteadas en las diferentes guías de la evaluación. Las temáticas y las interrogantes que se deben analizar y responder en cada uno de los tipos de evaluación de programas públicos se presentan en la siguiente sección de este manual.

b) Seguimiento

La evaluación es un proyecto donde interactúan principalmente el ejecutor de la evaluación, el mandante y la entidad evaluada. El buen desarrollo de esta interacción es fundamental para el éxito de una evaluación; es necesario contar con mecanismos de interacción y coordinación entre estos agentes que permitan hacer un seguimiento del avance del proyecto. El principal mecanismo de interacción entre los agentes relevantes son los informes de avance o intermedios, en donde los mandantes y evaluados pueden enterarse del avance físico de las actividades propuestas, de las dificultades encontradas, de los hallazgos, y otros, pudiendo los mandantes revisar dichos informes y hacer observaciones para mejorar el trabajo de los evaluadores. Otros mecanismos para el seguimiento en la ejecución de la evaluación son las reuniones periódicas de coordinación y el contacto permanente entre las partes, vía correo electrónico, teléfono, y las video conferencias, entre otros.

Finalmente, no solo es necesaria la supervisión sobre la acción de los evaluadores, sino que el apoyo permanente hacia estos, pues la ejecución adecuada de una evaluación requiere un compromiso y apoyo permanente de los mandantes, y de los mismos evaluados, quienes cumplen un rol fundamental en la entrega oportuna de información de calidad, en la revisión y corrección de informes, el apoyo para la ejecución de las actividades de terreno y otros. Bajo este punto de vista, la correcta ejecución de una evaluación es un trabajo conjunto, no solo del equipo evaluador, sino que de todos los agentes participantes en su ejecución.

Es posible hacer el seguimiento de una evaluación, comparando la ejecución de las actividades con lo programado, con celo por la calidad de estas. Una manera de hacer seguimiento a la ejecución de la evaluación, es mediante el cálculo y control de los indicadores denominados Índice de Avance Físico (IAFc) e Índice de Avance Financiero (IAFo).

El Índice de Avance Físico representa la relación entre lo programado o el avance de una actividad y lo que se ha ejecutado en la práctica. Se expresa en porcentaje del total de las actividades de la siguiente manera.

$$\text{IAFc} = \% \text{ actividades realizadas mes } t / \% \text{ actividades programadas mes } t$$

Si el valor es 1 la ejecución es óptima, si es menor a 1 hay retrasos.

El Índice de Avance Financiero representa la relación entre el gasto ejecutado en un momento en el tiempo de ejecución del estudio y el gasto programado a ejecutado para ese momento.

$$\text{IAFo} = \text{Gasto } (\$) \text{ ejecutado acumulado al mes } t / \text{Gasto } (\$) \text{ programado acumulado al mes } t$$

Si el valor es 1 la ejecución es óptima, si es menor a 1 hay retrasos en la ejecución presupuestaria.

4. Difusión de resultados

El objetivo de toda evaluación es generar información, por lo que una actividad imprescindible en el proceso evaluativo es la difusión de la información de los resultados obtenidos.

El principal instrumento de difusión es el informe final, que debe ser difundido y puesto a disposición de los agentes interesados y de la sociedad en general, incluyendo las autoridades políticas, entidades técnicas y medios de comunicación.

Si bien el mandante es quien determina la magnitud y los medios a utilizar para la difusión de la evaluación, se recomienda una amplia distribución de los resultados al público interesado, que permita y genere un debate y fortalezca el ejercicio democrático. Para lo anterior, además del informe final y su resumen ejecutivo, se recomienda usar un medio masivo de comunicación, como puede ser una nota de prensa o una presentación de resultados en una conferencia de prensa. Lo importante es dar a conocer la existencia de la evaluación entre los posibles interesados, y que sus resultados estén a disposición de los interesados.

Un instrumento muy ocupado es la publicación del informe en la páginas web de la o las instituciones participantes en el proceso, como el organismo al cual pertenece el programa evaluado, la institución que solicitó la evaluación, o la misma entidad evaluadora.

Dependiendo de la relevancia del programa evaluado, y del alcance e interés general que pueda causar los resultados de una evaluación, puede ser necesario el diseño de una estrategia comunicacional para entregar los resultados que asegure la entrega de conclusiones en una forma simple, clara y precisa, para así evitar posibles malas interpretaciones, exageraciones de resultados, o ambigüedades que permitan un uso incorrecto de la información como respuesta a intereses particulares.

5. Seguimiento *ex post*

Para lograr que las evaluaciones signifiquen una mejora real de las políticas o programas públicos, es necesario que las recomendaciones resultantes de la evaluación sean consideradas y se concreten en acciones. De esta manera, la finalización de una evaluación debe ser el punto de partida de la mejora de su desempeño o del sistema público global en la toma de decisiones presupuestarias, la rendición de cuentas, y la formulación o mejoramiento de programas o políticas.

Al concebir las recomendaciones como un instrumento de mejora, estas deben estar sujetas a un seguimiento que permita monitorear su implementación. Este seguimiento se debe realizar siguiendo los siguientes pasos.

a) Análisis de recomendaciones

De las evaluaciones resultan numerosas recomendaciones de diversos alcances, índole y dificultad de implementación. Es necesario analizar cada una de las recomendaciones, seleccionar y definir cuales serán implementadas considerando, por ejemplo:

- Importancia para el mejoramiento del programa.
- Aplicabilidad técnica.
- Aspectos políticos involucrados.
- Capacidad institucional de implementarlas.
- Aspectos administrativos para su implementación.
- Recursos necesarios.
- Restricciones legales.
- Relación con las prioridades gubernamentales o iniciativas de mejoramiento de la gestión.

Este análisis debe ser ejecutado principalmente por el mandante de la evaluación, en conjunto con la entidad ejecutora del programa evaluado, y con la participación de otros agentes que puedan tener algún papel en su implementación, sobre todo si necesitan presupuesto adicional (secretarías de hacienda), o si requiere de coordinación con organismos sectoriales y centrales de gobierno para su implementación.

b) Acuerdo de compromisos

Una vez identificadas las recomendaciones a ser implementadas, estas deben ser formalizadas mediante un acuerdo de compromiso, en donde se identifiquen las acciones a realizar y las siguientes características

- Cuál es la conclusión y recomendación que la origina.
- El plazo para su ejecución.
- Los requerimientos o recursos externos necesarios si los hubiere.
- La o las unidades responsables.
- La o las unidades participantes y su función.
- El responsable de su seguimiento.

c) Monitoreo de compromisos

Los compromisos deben ser monitoreados y evaluados en su cumplimiento, a través de un proceso de seguimiento que identifique plazos finales y frecuencia del levantamiento de la información sobre el avance de cada una de ellos. Este seguimiento debe considerar el responsable de entregar la información, el tipo de información que dé cuenta del avance, y el mecanismo de entrega de la información al responsable del seguimiento, permitiendo identificar los aspectos cumplidos y no cumplidos, sus causas, y posibles acciones de mejora.

Los compromisos pueden ser de distinta índole, como acciones puntuales, desarrollo de actividades permanentes, implementaciones de nuevas modalidades de producción, incorporación de nuevos productos, realización de estudios, diseños e implementación de sistemas informáticos, y otros, todas acciones consideradas importantes para mejorar algún aspecto evaluado del programa.

d) Evaluación de compromisos

Debido a que pueden haber compromisos y recomendaciones de distintos tipos, es necesario complementar el monitoreo de su cumplimiento con una evaluación final del cumplimiento global de los

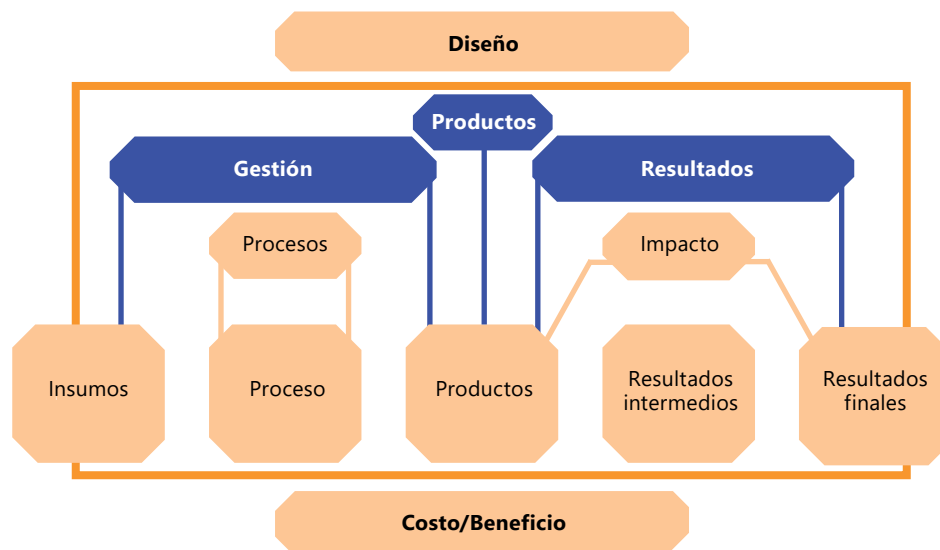
compromisos o del grado de implementación de las recomendaciones, que entregue una visión completa de su implementación y de su efecto en el diseño y operación del programa.

Esta “evaluación de la evaluación” permite generar conocimientos y aprendizajes útiles para mejorar el modelo de evaluación implementado según las distintas dimensiones y ámbitos. Una variante de esta evaluación final es reevaluar el programa, lo que permite identificar el efecto o impacto de la evaluación inicial, al analizar si el programa evaluado mejoró desde el punto de vista de su eficacia, eficiencia, economía o calidad. Para esto es necesario que la reevaluación se realice con la misma metodología y la incorporación de las lecciones que dejó la primera evaluación, considerando las fortalezas y debilidades encontradas en la evaluación inicial.

II. Tipos de evaluación de programas públicos

Los tipos de evaluación de los programas públicos se desprenden del marco conceptual descrito en la sección anterior, basado en la cadena de valor de la gestión pública, que permite evaluar el cumplimiento del modelo teórico detrás de la teoría del cambio que se busca lograr con los programas públicos. Se pueden distinguir siete distintos tipos de evaluación a saber: diseño, procesos, gestión, productos, resultados, impacto, y costo-beneficio. La correspondencia de estos tipos de evaluaciones, en los elementos de la cadena de valor se presentan en el diagrama 6.

Diagrama 6
Tipos de evaluación y cadena de valor



Fuente: Elaboración propia.

A continuación se presenta cada una de estas evaluaciones, sus objetivos, alcances y metodologías.

A. Evaluación de diseño

1. Alcance y objetivo

El objetivo de este tipo de evaluación es comprobar que se justifica el financiamiento público del programa, desde el punto de vista de su contribución a la solución de un problema o necesidad de un grupo de personas o un sector de la sociedad. En este análisis se describe la naturaleza e importancia del problema, la estrategia para solucionarlo —los productos a entregar—, validando la cadena de valor del programa y sus relaciones causales. No se evalúa el desempeño del programa, en términos de sus productos y resultados —indicadores—, sino que es una evaluación centrada más bien en el análisis documental y experto.

En general, esta evaluación no requiere un desarrollo metodológico sofisticado, ni un levantamiento complejo de información, ya que es una primera aproximación sobre la bondad del programa respecto al logro del objetivo planteado, que entrega información relevante para el desarrollo en forma complementaria de otro tipo de evaluación más conclusiva.

Esta evaluación consiste en analizar cualitativamente la coherencia global de la estrategia de la intervención, es decir, cómo se espera lograr los resultados esperados mediante los insumos, actividades del proceso, y sus productos; resultados que deben ser coherentes con el diagnóstico del problema o necesidad que origina el programa.

Las temáticas específicas que se abordan en el análisis del diseño son:

- Análisis de la problemática, en relación con la población objetivo (identificación, diagnóstico y fundamentación del problema o necesidad).
- Coherencia externa de la estrategia (grado en que el programa soluciona el problema).
- Coherencia interna de la estrategia (causalidad entre insumos, productos y objetivos).
- Coherencia con objetivos estratégicos y políticas públicas superiores (institucionales, sectoriales y nacionales).
- Coherencia con los planes estratégicos.
- Justificación del financiamiento público

Este tipo de evaluación se realiza mediante la revisión bibliográfica, la búsqueda de evidencia empírica en información secundaria, y un análisis cualitativo experto y comprehensivo de los elementos evaluados. Generalmente se utiliza la matriz de marco lógico para el análisis, como expresión de la cadena de valor.

2. Equipo y plazo

Este tipo de evaluación tiene bajos requerimientos de equipo, pues no implica trabajo de terreno, ni procesos de levantamiento de información. Como es, ante todo, una evaluación de gabinete, se basa en una revisión bibliográfica y en un análisis experto fundamentado a lo largo de la entrevista.

Se considera necesaria la presencia de un experto en la metodología a emplear para el análisis de la cadena de valor del sector público, además de uno o más expertos en la temática del programa, que tengan experiencia y conocimientos sobre temas de políticas públicas, y, sobre todo, sobre la situación nacional e internacional de la problemática planteada por el programa. El plazo para su ejecución puede ser entre dos y cuatro meses.

3. Metodología

La metodología usada para este tipo de evaluación se centra en técnicas cualitativas, con uso de información documental referida a la descripción de la problemática que aborda el programa, complementada con el desarrollo de entrevistas en profundidad a expertos y actores calificados y, alternativamente, entrevistas grupales con la población objetivo. En este caso es relevante la información documentada sobre la población objetivo y el problema, además de referencias nacionales e internacionales sobre intervenciones similares y sus resultados respecto al problema y sus causas. El análisis e interpretación de la información recopilada se centra en el análisis experto de los evaluadores, argumentada a partir de los datos disponibles.

4. Descripción aspectos a evaluar del diseño

Los aspectos a evaluar deben estar completos y descritos detalladamente desde el inicio, en pos de su posterior análisis evaluativo. De no existir esta información descriptiva documentada, los evaluadores deberán levantarla y validarla con los ejecutores del programa, dado que esta labor es clave para la evaluación. Los temas y sus contenidos mínimos son los siguientes:

a) Marco Institucional

Se debe describir brevemente la institucionalidad en la cual se inserta el programa. La institucionalidad comprende a la organización o la institución a cargo de la ejecución, su cobertura territorial, su calidad legal, los instrumentos legales que norman su accionar, sus atribuciones y sus funciones, y las definiciones estratégicas —misión, visión, objetivos estratégicos, productos estratégicos, y otros). Además, se debe describir la unidad administrativa que lo ejecuta, el número y perfil de los funcionarios responsables, su organización, presencia territorial, y toda la información que se estime pertinente. Si corresponde, también se deben identificar otras entidades públicas y privadas involucradas en la ejecución del programa, sus funciones y las responsabilidades relacionadas.

b) Problemática

En este apartado se debe dar cuenta de la problemática tratada por el programa. Sugerimos incluir los puntos que se mencionan a continuación.

i) *Identificación y descripción del problema*

Se debe describir claramente cuál es el problema principal o la necesidad que el programa pretende abordar, los diferentes fenómenos que lo causan, y los efectos que este provoca en la población.

Se requiere identificar y caracterizar el área de estudio del problema —salud, educación, medioambiente, u otra—, su área de acción —nacional, regional, o local—, la población potencial afectada directamente por el problema, donde se identifica claramente cuál es la situación negativa que representa el problema o necesidad en la población, sector o área de estudio. La metodología de árbol de problemas resulta de gran utilidad para este fin, ya que permite ordenar las variables involucradas en la problemática, identificando el problema principal, sus causas y efectos¹⁷.

ii) *Cuantificación del problema*

En lo posible, se debe cuantificar el problema o la necesidad, e identificar la cantidad de población que se ve afectada por el problema y el nivel o el grado de la problemática, para lo cual es necesario contar con información estadística e indicadores relevantes al respecto. Por ejemplo, si el problema es la desnutrición infantil, es relevante conocer el grado de desnutrición y el número de niños desnutridos existentes. En el caso de que no haya información sistematizada disponible, se aceptan las estimaciones de la población potencial, siempre y cuando se explicita la metodología y los supuestos utilizados para realizarlas.

¹⁷ Véase Aldunate y Córdoba (2011).

iii) *Validación del problema*

Idealmente, se requiere de un diagnóstico formal que demuestre la existencia del problema o la necesidad, y su importancia. Esta validación debe estar dada por un estudio o una investigación, preferentemente a nivel nacional o, en su defecto, internacional, que analice la existencia y la evolución del problema o la necesidad y su contexto. Se debe hacer referencia a todos los estudios pertinentes al tema y sus principales conclusiones, con sus respectivas citas bibliográficas. De no existir un diagnóstico formal, se debe elaborar en conjunto con los ejecutores del programa una descripción minuciosa que informe de la relevancia y la autenticidad del problema.

c) **Descripción del programa**

En este apartado se deben detallar los principales elementos del programa, para lo cual el evaluador debe levantar la información y sistematizarla en acuerdo con los encargados, según la siguiente estructura.

i) *Antecedentes*

Se describen los elementos relevantes para entender el contexto del programa, su historia, su origen, su marco legal, su evolución y sus modificaciones, y su vinculación dentro de algún plan o política nacional, sectorial o territorial, entre otros.

ii) *Poblaciones*

Se explican las características determinantes de las poblaciones potencial y objetivo considerando diversas perspectivas. Por ejemplo, los puntos de vista demográfico, socioeconómico, geográfico, etario, y otros.

Para la mayoría de los programas públicos y, en especial, los programas sociales, las poblaciones se refieren a grupos de personas; sin embargo, en algunos casos el concepto de población se aplica a otras unidades de estudio, entendiéndola como el "sujeto" que tiene el problema. Por ejemplo, en un programa de recuperación de suelos degradados, la población objetivo son los suelos; en un programa de protección de la biodiversidad, las especies; en un programa de fomento a la pequeña y mediana empresa (PYME), las compañías; y en un programa de protección de la salud animal, los animales. En estos casos, las personas que participan en el programa son igualmente importantes, por lo que se debe considerar ambas poblaciones en forma complementaria.

Los tres tipos de poblaciones a precisar en la descripción del programa son:

- Población de referencia: Universo total de la población relacionada con el accionar del programa.
- Población potencial: Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y, por ende, puede ser elegible para su atención.
- Población objetivo: Población que el programa tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo. Corresponde a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella.

Se debe describir si hay enfoques transversales en el diseño del programa, es decir, criterios territoriales, de género, por grupo etario, y otros. Se debe indicar cómo se definen y operacionalizan estos enfoques en la población objetivo del programa.

iii) *Mecanismo de focalización*

Se debe describir si existe algún o varios criterios de focalización para la determinación de la población objetivo que discrimine entre la población potencial, para así concentrar la provisión de bienes o servicios en un segmento específico de esta que representará a la población objetivo. El criterio para esta selección de beneficiarios para ser receptores del programa debe estar directamente relacionado con el objetivo de este.

Los criterios de focalización pueden originarse por diversos motivos, ya sean legales, territoriales, socioeconómicos, según la naturaleza del problema y las características del programa. Cualquiera sea el criterio, debe estar operacionalizado mediante algún mecanismo¹⁸, que debe ser descrito para su evaluación posterior, pues esta focalización es parte del diseño del programa.

iv) *Mecanismo de selección*

Dentro de la misma población objetivo, puede haber otro filtro de participantes, principalmente por la incapacidad de cubrir a toda la población objetivo en un período debido a limitaciones físicas o económicas. En este caso, se utiliza un mecanismo similar al de focalización, llamado selección. Este consiste en la elección de quien será la población beneficiaria dentro de la población objetivo. Para esto también debe haber un mecanismo formal, por ejemplo, la presentación y evaluación de proyectos, la selección de solicitudes, o la elaboración de un padrón de beneficiarios.

v) *Objetivos*

Se debe indicar cuál o cuáles son los objetivos del programa. Estos pueden ser definidos utilizando distintas metodologías, pero se recomienda el uso de la metodología de marco lógico¹⁹, que utiliza como instrumento metodológico la matriz de marco lógico, cuya columna de objetivos cuenta con las siguientes definiciones:

- **Fin:** descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de objetivos estratégicos de la institución.
- **Propósito:** resultado directo a ser logrado en la población objetivo como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y/o servicios) producidos o entregados por el programa. Este objetivo debe corresponder a la solución de la problemática que da origen al programa²⁰.

Igualmente, los objetivos del programa pueden ser definidos con otra metodología, como por ejemplo, la planificación estratégica, o cualquier otra que defina objetivos generales, objetivos estratégicos, objetivos específicos, y demás requerimientos. Si el programa tiene objetivos predefinidos al inicio de la evaluación, estos deben revisarse y discutirse entre los evaluadores y los ejecutores del programa. De no existir objetivos, deberán definirse. Lo importante es que los objetivos estén acotados y acordados entre el programa y los evaluadores, pues son la base para la medición de resultados.

vi) *Estrategia*

Se debe describir cuál es la estrategia del programa para solucionar el problema identificado, es decir, cómo se abordará el problema, qué elementos de este se van a enfrentar y de qué manera. En términos prácticos, la estrategia está dada por los bienes y/o servicios que entrega el programa, su interrelación, su complementariedad, las sinergias, y el efecto esperado en la población objetivo. Asimismo, la manera en que operará el programa, es decir, su proceso de producción, también se considera parte de la estrategia.

En términos de la metodología de marco lógico, la estrategia estará dada por los siguientes elementos, que deberán lograr el cumplimiento de los objetivos (propósito y fin):

- **Componentes:** los bienes y/o servicios que el programa produce o presta para cumplir con su propósito.

¹⁸ Los mecanismos de focalización pueden ser: 1) individuales, que considera algún aspecto objetivo de la persona obtenido por algún instrumento de levantamiento de información (encuesta, base de datos, entrevista, u otro), como por ejemplo, las personas pobres según una encuesta de hogares; 2) grupales, en donde se consideran criterios agregados para un determinado grupo (áreas geográficas, ruralidad, etnia, u otros), por ejemplo, un área deprimida, y 3) autoselección, donde las características deseadas del individuo para su focalización dependen de las decisiones tomadas por él mismo, por ejemplo, que aquel que esté habilitado para postular a un programa social, no lo haga porque no se considera necesitado.

¹⁹ Véase Aldunate y Córdoba, 2011.

²⁰ Véase Aldunate y Córdoba, 2011.

- **Actividades:** las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes del programa.

vii) *Cadena de valor*

Explicar cuál es la cadena de valor que se espera lograr con el programa, es decir, definir cómo se aplica la teoría del cambio en los elementos que componen el programa —actividades, componentes, propósito y fin), para lo cual se recomienda utilizar la matriz de marco lógico. De todas maneras, se puede utilizar una metodología diferente a la del marco lógico si se efectúa el mismo análisis, por ejemplo, si los productos estratégicos permiten lograr los objetivos específicos, y si estos objetivos permiten lograr los objetivos generales o estratégicos, según hayan sido definidos.

Se debe describir cómo la intervención propuesta va a resolver el problema identificado por medio de la descripción de la cadena de causalidades. Se toma como punto de partida la necesidad o problema que da origen a una intervención, y se le relaciona con las actividades a realizar, los productos (bienes o servicios) generados, los resultados intermedios conseguidos gracias a la provisión de los productos y, finalmente, con los impactos (esperados y no deseados) logrados en el largo plazo.

viii) *Definición de Indicadores de desempeño*

A partir de las definiciones estratégicas del programa —objetivos, productos y actividades—, se debe determinar la manera en que el programa pretende medir su grado de cumplimiento para cada uno de los elementos de la cadena de valor establecidos. Esta medición se realiza a través de los indicadores de actividades, productos y objetivos, cada uno con su nombre, fórmula de cálculo, y medio de verificación, que deben ser identificados al inicio de la ejecución de un programa, pues son parte de su diseño, sobre todo como insumo para su seguimiento.

Asimismo, debe indicarse si se han definido metas para los indicadores, por medio del establecimiento de valores y plazos a lograr, y de cuál es la metodología para su definición. Para la correcta definición de los indicadores, se recomienda utilizar la metodología de marco lógico²¹, que permite relacionar indicadores para cada uno de los elementos de la matriz de marco lógico. La correcta definición de los indicadores de desempeño es fundamental en esta etapa, por lo que se recomienda revisar la bibliografía al respecto, sobre todo la desarrollada por ILPES²².

5. Evaluación del diseño

El análisis de diseño está desagregado en temáticas que contienen diversos aspectos que, en su conjunto, permiten generar un juicio respecto a la calidad del diseño del programa. Este juicio debe estar claro en el análisis y debe referirse fundamentalmente a los elementos descritos en la sección anterior, con una adecuada argumentación sobre la base de la información disponible, y el análisis experto. Los temas, aspectos e interrogantes del análisis de diseño de un programa se presentan a continuación.

a) **Pertinencia del programa**

Busca evaluar si el programa es pertinente de ejecutar dentro de la estructura pública en la que se ubica, por lo que se deben concretar los siguientes pasos:

- Un análisis de la vinculación del programa con la institución, es decir, la consistencia entre los objetivos del programa (fin y propósito) y las definiciones estratégicas (misión, visión y objetivos estratégicos) del organismo público que lo ejecuta. Por ejemplo, un programa perteneciente a la Secretaría de Turismo que entregue subsidios para que los adultos mayores vacacionen en temporada baja, y que tenga como objetivo mejorar la salud de la tercera edad, no es pertinente de ejecutar desde el punto de vista institucional, pues no es un ámbito que le competa al sector turismo, por lo que se debiera transferir el programa a la Secretaría

²¹ Véase Aldunate y Córdoba, 2011.

²² Véase Armijo, 2011.

de Salud. No obstante, si el objetivo de este mismo programa fuera fomentar el turismo en períodos de temporada baja para combatir la estacionalidad del sector, sí sería pertinente.

- Un análisis de la vinculación de los objetivos del programa con los objetivos de instrumentos de planificación nacional, sectorial, de gobierno, y otros, como lo son las estrategias, planes o programas de desarrollo, y planes de gobierno, entre otros. Por ejemplo, si un plan de gobierno se plantea como objetivo un número determinado de empleos, y el programa entrega subsidios al sector privado para la contratación de jóvenes, existe alineación del programa y es pertinente.
- Un análisis de la vinculación de los objetivos del programa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Por ejemplo, un programa de protección social se relaciona directamente relacionado con la Meta 1.3 del ODS 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo (CEPAL, 2019).

Una buena evaluación en este ámbito se obtiene cuando los objetivos del programa aportan y/o se alinean directamente a los objetivos institucionales, a instrumentos de planificación nacional de algún tipo y a alguna meta de los ODS, lo que corrobora la pertinencia del programa.

b) Fundamentación diagnóstica

Como base para el buen diseño de un programa es necesaria la disponibilidad de un diagnóstico que dé cuenta en forma consistente de la problemática abordada por la intervención. De esta manera, se debe evaluar lo siguiente:

- La existencia de un diagnóstico formal documentado que identifique el problema o necesidad que origina el programa, de fuentes externas y de validez técnica.
- La calidad del diagnóstico, con una clara identificación, descripción y cuantificación del problema o necesidad; la identificación de la relación lógica entre las causas y efectos en la población, con respaldo de información bibliográfica y estadística que demuestre la magnitud y relevancia del problema.
- La existencia de un diagnóstico interno que refleje la problemática abordada, desarrollado por el propio programa, y expresado en un árbol de problemas.
- La calidad del diagnóstico desarrollado por el programa, que cumpla con los requisitos técnicos en el uso de la metodología de elaboración de árbol de problemas²³.

A partir de los diferentes elementos descritos, se debe concluir si el problema o necesidad que origina al programa es real, relevante y digno de ameritar fondos públicos. Lo importante es identificar y evitar programas originados sin fundamentación técnica, surgidos por ocurrencias arbitrarias, cuyo origen y fines no tengan fundamentación técnica.

Por ejemplo, un programa que entrega subsidios para el pago de las cuentas de luz eléctrica entregado a familias que presentan cierto nivel de consumo, ¿a qué problema responde dicho programa?, ¿cuál es su objetivo?. Podría ser la pobreza, pero en este caso la focalización no es correcta, pues el nivel de consumo eléctrico no es indicador de pobreza, además de que no se beneficia a los que consumen menos. Podría ser al ahorro de energía pero la entrega de un subsidio fomentaría el consumo, entonces, ¿cuál es la problemática que hay detrás?. La fundamentación del programa no es clara, por lo que se debe presentar un análisis que demuestre la problemática y justifique su existencia.

Las dificultades en la comercialización de los productos agrícolas de los productores ubicados en zonas aisladas, ¿es un problema real?. A simple vista sí lo es, y es posible de encontrar múltiples estudios en diferentes países que pueden demostrarlo. No obstante, es necesario fundamentarlo de forma adecuada para la situación específica en la que funcionará el programa (lugar, tipo de productores, rubros, y otros) de manera que se evite cualquier cuestionamiento respecto a la necesidad de ejecutar el programa.

²³ Véase Aldunate y Córdoba, 2011.

c) Población objetivo

El diseño de un programa público está directamente asociado a la definición de su población objetivo, por lo que un buen diseño debe tener una adecuada identificación de esta población y de los criterios y mecanismos de focalización y selección asociados a ella. Este análisis se realiza de la siguiente manera:

- Se analiza si la población objetivo del programa está adecuadamente definida en función del problema planteado, es decir, si las características que la determinan tienen directa relación con la problemática. Además, se debe identificar si esta población está cuantificada de forma correcta. Por ejemplo, un programa de viviendas sociales que tenga identificada a su población objetivo como un número definido de familias que viven transitoriamente en casa ajena de acuerdo al censo de población y vivienda, es una definición adecuada de la población objetivo, pues su condición demuestra la presencia del problema relacionado a necesidad de vivienda y su cuantificación se realiza mediante una medición estadística objetiva y validada.
- Se analiza el diseño y funcionamiento de la focalización definida para el programa. Se deben identificar los criterios definidos para focalizar, y si estos conducen a superar la condición negativa que dio origen al programa y, posteriormente, evaluar si los mecanismos definidos son correctos según los criterios. Por ejemplo, en un programa contra la pobreza, se debiera focalizar en las personas de mayor nivel de pobreza y necesidades, por medio de un mecanismo de focalización que permita discriminar respecto a esas variables, como una ficha socioeconómica familiar. Un programa que busca el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas debiera focalizarse en los empresarios con mejores condiciones productivas—no en los más pobres), pues el objetivo es el crecimiento. En este caso, se podría asumir la estabilidad de las empresas como criterio de focalización. Si es medido según los años de vida, se puede establecer un mínimo de 5 años de antigüedad debido al alto nivel de mortalidad, lo que se puede acreditar a través de las declaraciones de impuestos y otros documentos. En cambio, en un programa que busque recuperar los suelos, la focalización inicial debiera considerar los aspectos legales y así focalizarse en propietarios que tengan la propiedad legal de sus predios, para lo cual el mecanismo es la presentación y análisis de los títulos de dominio.
- Se analiza la selección de beneficiarios, si corresponde. Se debe identificar si el programa aplica o no criterios de selección que aporten al logro de los objetivos del programa, y evaluar si los mecanismos usados son correctos según los criterios definidos. En un programa contra la pobreza extrema, el criterio y mecanismo usado para seleccionar puede ser el mismo que para focalizar (pobreza y ficha socioeconómica). En otras palabras, debieran ser los mismos para la selección dentro de la población objetivo, es decir, identificar y seleccionar a los más pobres de los pobres. En un programa para la pequeña y mediana empresa, se debiera seleccionar a los empresarios con mayor potencial productivo, lo que puede ser operacionalizado en el puntaje resultante de una evaluación (entrevista) a la población objetivo postulante. En un programa de recuperación de suelos, la selección de usuarios podría hacerse usando un criterio de cobertura, por medio del trabajo con propietarios que tengan mayor superficie de suelos para así recuperar mayor cantidad de suelos y aprovechar las economías de escala.

A grandes rasgos, los criterios y mecanismos de focalización y selección deben realizarse con la mentalidad de facilitar el logro del objetivo del programa, situación que debe ser evaluada en esta sección.

d) Consistencia externa

Se debe evaluar si lo que propone el programa permite esperar una disminución o eliminación del problema o la necesidad que se presenta como su fundamento, considerando su acción en la población objetivo definida. Lo anterior puede hacerse de la siguiente manera:

Se analiza si el logro de los objetivos del programa es relevante para la solución del problema o la necesidad. Lo que se busca es conocer si la solución propuesta es adecuada y si los productos (bienes o servicios) son necesarios y suficientes para solucionar el problema identificado. Idealmente, esta relación debe demostrarse con evidencia empírica, por medio de estudios e investigaciones que corroboren que una estrategia de este tipo permite solucionar problemas de la naturaleza planteada. De no existir evidencia empírica, este análisis puede ser realizado por el equipo evaluador, por medio de elementos teóricos de conocimientos y ciencias económicas, sociales, ambientales, u otras, con su correspondiente fundamentación y citas bibliográficas.

Por ejemplo, la mala calidad de un servicio público podría ser enfrentada con un programa de fortalecimiento institucional que entregue tecnologías y equipamientos. No obstante, esto no necesariamente significaría la solución del problema, ya que su principal causa radicaba en la mala disposición de los funcionarios debido a razones de insatisfacción económica, falta de capacitación y conocimientos, falta de incentivos, y otros. En este caso no hay consistencia externa.

En cambio, un ejemplo de consistencia externa sería un programa que entregue subsidios monetarios para eliminar la extrema pobreza. Una de las formas más comunes de medir la pobreza es mediante el ingreso, por lo que si el programa entrega subsidios monetarios, se aumentarían los ingresos de forma directa e inmediata, lo que obviamente disminuye el nivel de pobreza de la familia receptora, al menos mientras se ejecute el programa.

El conocimiento de la problemática y del sector es fundamental para este análisis.

e) **Consistencia interna**

Corresponde a la evaluación del diseño del programa desde el punto de vista de la consistencia entre sus definiciones estratégicas, de la lógica interna del programa. Así, se evalúan las relaciones de causalidad y se detectan las posibles inconsistencias. Si bien el análisis de diseño es realizado en forma teórica, en este punto es recomendable contar con alguna evidencia empírica (estudios formales) o, en su defecto, el uso de la teoría económica, social, ambiental, u otra que demuestre el cumplimiento de las causalidades planteadas. La estructura para esta evaluación es la siguiente:

- Se analiza si los objetivos del programa son planteados como un resultado o un cambio en una situación que demuestra la solución del problema o necesidad.
- En el caso de usar la metodología de marco lógico, se debe analizar si el cumplimiento del propósito permite esperar contribuir al logro del fin.
- Se analiza si los productos del programa (componentes del marco lógico) se encuentran correctamente expresados como bienes o servicios, y si su entrega es necesaria y suficiente para alcanzar el objetivo del programa (propósito en el uso de marco lógico). Un producto es necesario cuando no es prescindible o posible de sustituir por otro, mientras que la condición de suficiencia implica que no existe otro producto no entregado, que contribuya en forma relevante al logro del objetivo del programa.
- En el caso de usar la metodología de marco lógico, se debe analizar si la entrega de los componentes permite esperar el logro del propósito (segunda relación de causalidad).
- Luego, se debe identificar si las actividades están correctamente planteadas, como las acciones sucesivas necesarias y suficientes para lograr producir correctamente los productos. La actividad es necesaria si es imprescindible o irremplazable por otra más eficaz, mientras que la actividad es suficiente si no existe alguna otra actividad que no es realizada que podría mejorar la eficacia del programa.
- En el caso de usar la metodología de marco lógico, se debe analizar si la ejecución de las actividades definidas permite esperar la entrega de los componentes (tercera relación de causalidad).

- En términos generales, si el programa evaluado utiliza la matriz de marco lógico para organizar sus definiciones estratégicas (fin, propósito, componentes y actividades), el análisis que se plantea es equivalente al análisis de la lógica vertical de la matriz de marco lógico, disponible en la bibliografía referida a dicha metodología (Aldunate y Córdoba, 2011).

Un ejemplo de consistencia interna sería un programa en el que se plantee como objetivo la generación de autoempleos mediante la generación de proyectos de emprendimiento productivo, con el objetivo superior de aumentar los ingresos. El programa brinda insumos, maquinarias, asistencia técnica y capacitación. Este programa se considera coherente internamente, o con una adecuada lógica vertical, pues mediante la entrega de sus productos (insumo + maquinarias + capacitación + asistencia técnica), es factible esperar que se concreten y funcionen emprendimientos de autoempleo, lo que permite el logro y contribuye al aumento de los ingresos.

Un ejemplo de inconsistencia, sería un programa que tenga como objetivo aumentar la actividad deportiva para mejorar la salud de las personas, para lo cual considera la construcción de espacios deportivos en sectores de bajos ingresos. Si bien la actividad deportiva permite mejorar la salud, y por lo tanto, hay consistencia entre sus objetivos, la construcción de espacios deportivos no es suficiente para lograr el objetivo, pues para asegurar el real aumento de la actividad deportiva, no solo se necesita de infraestructura, sino también de las acciones de fomento, de la implementación deportiva, de una administración de los espacios, y del mantenimiento de las canchas, entre otros; es decir, de diferentes productos y actividades que aseguren el desarrollo de actividades deportivas.

f) Indicadores

El diseño de un programa debe considerar desde el inicio la forma en que se evaluará su desempeño, considerando el diseño de indicadores para cada una de las definiciones estratégicas del programa²⁴. Un elemento que da cuenta del diseño de los programas es la calidad y pertinencia de los indicadores definidos para el seguimiento y monitoreo de estos, para el cual se debe realizar el siguiente análisis.

- Se debe analizar si existen los indicadores necesarios y suficientes para medir el desempeño del programa en todos sus niveles estratégicos: objetivos (fin y propósito), productos (componentes) y actividades.
- Se debe analizar si existen indicadores para todas las dimensiones del desempeño (según lo que miden), a saber²⁵.
 - Indicadores de eficacia: miden el grado de cumplimiento del objetivo. Por ejemplo, el porcentaje de becas entregadas con relación a las programadas, la reducción de la tasa de analfabetismo, o el porcentaje de aumento del PIB.
 - Indicadores de calidad: miden atributos, capacidades o características que deben tener los bienes o servicios para satisfacer adecuadamente los objetivos del programa. Por ejemplo, el grado de satisfacción de los usuarios, el tiempo de respuesta a requerimientos de los beneficiarios, o el porcentaje de quejas.
 - Indicadores de eficiencia: miden la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados. Por ejemplo, el costo promedio en atención, las solicitudes tramitadas por funcionario, o el porcentaje de gasto administrativo.
 - Indicadores de economía: miden la capacidad del programa para generar o movilizar adecuadamente los recursos financieros. Por ejemplo, el porcentaje de ingresos propios generados, la ejecución presupuestaria, o el porcentaje de aporte de terceros.

²⁴ El sistema de información y seguimiento de los indicadores se determina en la evaluación de gestión de los programas, mientras que los resultados se determinan en la evaluación de desempeño de los programas. En este tipo de evaluación (diseño) solo se evalúa el diseño de los indicadores.

²⁵ Elaboración sobre la base de Aldunate (2013).

- Se debe analizar si existen indicadores para todas las etapas de la cadena de valor, a saber²⁶:
 - Indicadores de procesos: permiten cuantificar aspectos referidos a cómo se realizan las actividades para producir los productos o componentes del programa. Por ejemplo, el porcentaje de solicitudes evaluadas, el tiempo promedio en dictaminar, o el índice de cumplimiento de actividades del plan operativo anual.
 - Indicadores de productos: miden aspectos del bien o servicio generado por el programa. Por ejemplo, el grado de satisfacción del usuario por el producto, la cobertura del producto respecto a la población objetivo, o el cumplimiento de metas de producción.
 - Indicadores de Resultados Intermedios (propósito): permiten cuantificar el grado de logro del objetivo directo del programa. Por ejemplo, el porcentaje de mejoramiento de la productividad, el número de escolaridad promedio, o el porcentaje de obesidad infantil.
 - Indicadores de Resultados finales (fin): miden el logro de objetivos de largo plazo. Por ejemplo, el porcentaje de pobreza, la variación en el PIB, o el Índice de Desarrollo Humano.
- Se debe evaluar la calidad en la formulación de los indicadores, considerando el cumplimiento de los siguientes criterios o características²⁷:
 - Claridad: sus elementos (nombre, descripción y fórmula) deben ser precisos e inequívocos, es decir, no deben quedar dudas respecto de qué es lo medido.
 - Relevancia: debe reflejar una dimensión importante del logro del objetivo, es decir, debe permitir verificar en un aspecto sustantivo el logro de la definición estratégica del programa (objetivos, productos, actividades) correspondiente.
 - Economía: la información necesaria para generar el indicador debe estar disponible a un costo razonable, es decir, el beneficio de la información es mayor al costo de obtenerla.
 - Monitoreable: debe poder cuantificarse periódicamente y estar sujeto a una verificación independiente, es decir, cualquier persona debe poder comprobar los resultados del indicador.
 - Adecuado: debe aportar una base suficiente para evaluar el desempeño, es decir, su resultado debe permitir concluir respecto al desempeño de un elemento estratégico de un programa (objetivos, productos o actividades).
- Se debe analizar la calidad de los medios de verificación, considerando que estos permitan obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores propuestos. Los medios de verificación deben señalar las fuentes de información que se utilizarán para medir los indicadores, y para verificar que los objetivos hayan sido logrados. Para todos los indicadores se debe comprobar la existencia de fuentes de información o, si no están disponibles, incluir en la gestión del programa actividades orientadas a recoger la información necesaria. Los medios de verificación pueden estar representados por estadísticas, inspección visual, encuestas, informes de auditoría y registros contables de la dependencia y/o programa, material publicado, u otros. Cualquiera sea el medio de verificación, se debe chequear que sea de acceso público, y corresponda a una fuente formal de información, identificable y confiable.
- Se debe evaluar la existencia y suficiencia de metas asociadas a plazos para los indicadores más importantes, que sirvan de referencia para la evaluación del desempeño del programa. Inicialmente se debe evaluar si existen o no metas para los indicadores de resultados y, posteriormente, evaluar la calidad de las metas, ya que estas deben ser la expresión concreta y cuantificable de los logros que se planea alcanzar en un período de tiempo, en relación con los objetivos previamente definidos.

²⁶ Elaboración sobre la base de Aldunate (2013).

²⁷ Elaboración sobre la base de Aldunate, 2013.

- Se debe evaluar la existencia y suficiencia de línea base para los indicadores más importantes. Inicialmente, se debe evaluar si existe o no línea base para los indicadores más relevantes y, posteriormente, evaluar la calidad de esta, considerando que estas deben ser el valor inicial del indicador que se tomará como base para establecer los valores futuros esperados y evaluar su evolución en el tiempo.

Si el programa evaluado utiliza la matriz de marco lógico para organizar sus definiciones estratégicas (fin, propósito, componentes y actividades), el análisis que se plantea en este punto es el equivalente al análisis de la "lógica vertical", disponible en la bibliografía referida a dicha metodología (Aldunate y Córdoba, 2011). La construcción de indicadores es un tema para el cual existe numerosa bibliografía. Se recomienda revisar otros documentos del ILPES que describen en detalle y con ejemplos el diseño de indicadores (Armijo, 2011).

g) **Justificación del financiamiento público**²⁸

Consiste en el análisis del programa desde el punto de vista del rol del Estado frente al problema o la necesidad que se aborda, lo que permite evaluar la justificación del financiamiento del programa con recursos públicos. Se consideran financiables las siguientes categorías:

- **Bienes Públicos:** bienes donde no existe rivalidad, ni exclusión en su consumo, por lo que no es posible cobrar por su entrega, ni delegar su provisión en el sector privado. En general, la sociedad en su conjunto se beneficia de su provisión, por lo cual su proveedor debe ser el Estado. Por ejemplo, paisajes, defensa nacional, generación de información pública, alumbrado público, televisión abierta, control de la contaminación, o calidad del aire.
- **Externalidades positivas:** corresponden a programas cuyos productos generan un beneficio adicional en otros agentes diferentes a los que reciben directamente el programa, con un beneficio social adicional al beneficio privado. Por ejemplo, la educación básica, que no solo beneficia a los alumnos, sino a toda la sociedad, ya que así cuenta con una población más educada. Otro ejemplo es el desarrollo de nuevas tecnologías, que acaban por beneficiar a toda la sociedad.
- **Mercados Incompletos:** se refiere a programas que llenan la inexistencia de algún mercado y, por lo tanto, la ausencia de provisión de algún producto. Estos mercados inexistentes son el resultado del alto riesgo del negocio y/o a la magnitud de la población objetivo, casos en que el sector privado no se interesa en participar, y es el sector público el que debe intervenir directamente en la provisión del bien o servicio, o en su defecto, generar las garantías necesarias para la participación del sector privado. Ejemplos de esto último son el mercado de seguros y el mercado de capitales. En el mercado de seguros el Estado puede participar con fondos de garantía en el caso de negocios altamente riesgosos (seguro agrícola, por ejemplo), mientras que en el mercado de capitales el Estado puede disponer de garantías de depósitos para asegurar a los depositantes contra la pérdida de ahorro o, por otro lado, puede disponer de garantías o aval para que el sector bancario acepte a clientes riesgosos. Asimismo, el sector público puede ejecutar directamente programas para cubrir mercados inexistentes; como, por ejemplo, bancas para agricultores o microempresarios, o créditos para financiamiento de estudios universitarios.
- **Redistribución del ingreso:** en muchos países los sistemas económicos han generado distribuciones desiguales del bienestar, por lo que el Estado ha debido intervenir en pos de redistribuir el bienestar de manera más justa en la sociedad. Algunos ejemplos de la redistribución del ingreso son todos los programas destinados a reducir la pobreza, muchos de ellos basados en la entrega de subsidios y transferencias para el mejoramiento en alguna de las condiciones de vida en las personas más desposeídas.
- **Bienes preferentes:** se refieren a los bienes cuyo consumo no está orientado a la soberanía del consumidor, es decir, bienes que, a pesar de ser beneficiosos, no son consumidos

²⁸ Elaborado sobre la base de DIPRES (2009).

voluntariamente como se podría esperar, motivo por el cual el Estado interviene de forma paternalista e impone su consumo. Por ejemplo, programas de vacunación, programas de fomento al uso del cinturón de seguridad, o programas de prevención del tabaquismo.

- **Funciones públicas:** programas que entregan bienes o servicios asociados a las funciones públicas del Estado y declarados como derechos de la ciudadanía, según la respectiva Constitución de la República, u otros cuerpos legales. Estas funciones públicas pueden estar definidas de manera diversa entre los países, según sus particulares concepciones políticas, situación social, modelo económico, y otros. Ejemplos de estas funciones públicas que pueden ser asumidas por un programa específico son la educación, la salud, la fiscalización, y la inversión pública. Asimismo, puede haber programas que solucionen un problema particular para el correcto cumplimiento de un servicio que responda a una función públicas; como, por ejemplo, un programa de reinserción escolar que solucionase el problema de la deserción en el servicio público de la educación escolar.

h) Justificación del programa

Este corresponde a las reflexiones finales, a modo de conclusión, de todos los elementos vistos en el análisis del diseño de un programa. Para esto se debe ponderar y analizar en forma conjunta todo el desarrollo previo, referido a la correcta identificación del problema, la definición de la población objetivo, el grado que se espera el programa responda a la solución del problema o necesidad diagnosticada, la coherencia interna del programa, la existencia de indicadores adecuados y la justificación del financiamiento público. Esta valoración y análisis debe entregar información respecto a la justificación de la existencia del programa, por medio de la complementación y la ponderación de los resultados en los diferentes elementos evaluados.

En el caso de programas nuevos esta valoración puede servir para determinar la asignación de recursos públicos para su ejecución, mientras que en programas en ejecución, esta evaluación puede significar la justificación de su continuidad tal como está diseñado; o su reformulación (mediante cambios en objetivos, componentes, poblaciones, u otros). En todos los casos se deben realizar las recomendaciones necesarias con un fundamento apropiado.

En el caso de programas en ejecución se recomienda complementar este tipo de evaluación con evaluaciones de resultados y/o de gestión, de manera de tener una visión completa de los distintos enfoques evaluativos antes de tomar alguna determinación pues, si bien un programa mal diseñado obtendrá malos resultados, también se pueden obtener malos resultados de un programa cuyo diseño sí sea adecuado, por lo que la integralidad en la evaluación es indispensable.

B. Evaluación de procesos

1. Alcance y objetivo

El objetivo de esta evaluación es mejorar el proceso de producción de los bienes o servicios del programa, con el fin de aportar a la calidad de los productos y al logro de los resultados. Así, se busca detectar los principales problemas o “cuellos de botella” en los procesos, como también las buenas prácticas, e identificar las oportunidades de mejora. Se evalúa el diseño de los procesos, los instrumentos para su operación, y la verificación de su ejecución.

Este tipo de evaluación se centra en la función de producción de un programa público desde el punto de vista de las actividades involucradas y sus elementos como procedimientos, ejecutores, responsables, y otros. Si bien el análisis de procesos es un aspecto específico del análisis de la gestión, este tiene su propia lógica y se evalúa de manera separada, pues el diseño y funcionamiento de los procesos es fundamental para la calidad en la provisión de los bienes o servicios.

En este tipo de evaluación, los aspectos a evaluar son la formulación, la sistematización y la formalización del proceso productivo, incluida la verificación de su correcta ejecución. En concreto, los elementos que se evalúan, a partir de los cuales se identifican los puntos críticos y las recomendaciones para resolverlos son:

- Objetivos del proceso.
- Pertinencia de las actividades.
- Formalidad del proceso (controles).
- Recursos del proceso (mecanismos).
- Insumo-producto.
- Manejo y calidad de la información.

Inicialmente, se realiza un levantamiento del proceso, luego un análisis experto cualitativo de los elementos evaluados, que se complementa con un análisis cuantitativo de indicadores de proceso, y con una verificación en terreno de su correcta ejecución.

2. Equipo y plazo

La evaluación requiere del levantamiento de información, del trabajo de terreno y de la evaluación de gabinete. Se debe considerar estos elementos a la hora de definir el equipo necesario, que no debe ser numeroso, pues el producto tiene un único proceso de producción. Se considera necesaria la presencia de un experto en procesos, de preferencia ingeniero civil, además de uno o más expertos temáticos en el área del programa, con conocimientos de las características de los bienes y servicios entregados por el programa. El plazo para su ejecución puede ser entre cuatro y seis meses.

3. Metodología

La metodología para este tipo de evaluación se basa en técnicas cualitativas y cuantitativas, con un amplio uso de información primaria que proviene sobre todo del levantamiento de los procesos a partir de entrevistas y visitas a terreno. En algunos casos también se usa información disponible, si es que los procesos están documentados.

Las técnicas cuantitativas se refieren al uso de bases de datos o aplicación de encuestas, asociadas específicamente a la cuantificación de indicadores de procesos. La interpretación y evaluación de la información recopilada se centra en el análisis experto de los evaluadores a partir de la información disponible, la verificación de los procesos en el lugar en que se desarrollan y el análisis de la información cuantitativa de los indicadores.

En este tipo de evaluación, es fundamental realizar visitas a terreno²⁹ para conocer *in situ* la forma como se lleva a cabo un programa, sus procesos y mecanismos, a la vez que se efectúa una inspección visual, se levanta información cualitativa mediante algún instrumento como cuestionario, y se conocen las opiniones de operadores y/o usuarios mediante entrevistas en profundidad o semiestructuradas.

4. Descripción aspectos a evaluar del proceso

Para este análisis es necesario conocer en detalle cómo se ejecuta cada una de las actividades que componen el proceso, según se presenta a continuación.

a) Descripción de procesos

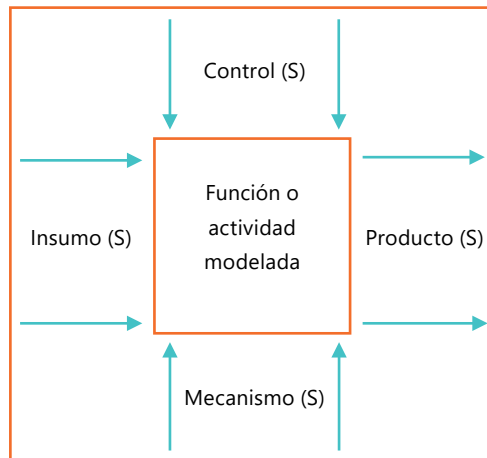
Se utiliza el modelo *Integrated DEFinitions Methods* (IDEF) (KBSI, 2020), que considera la producción como un gran proceso que representa el proceso completo, que a su vez se subdivide en procesos de distinta

²⁹ Las visitas a terreno comprenden aquellas estancias de supervisión en el lugar donde se realizan las actividades necesarias para producir los productos. Según el programa los procesos pueden realizarse en oficinas y en terreno propiamente tal.

jerarquía, entendidos como los subprocesos o las actividades que componen el proceso global. La división en estos niveles jerárquicos o actividades facilita el mapeo de los procesos y posibilita su evaluación.

El proceso completo se representa gráficamente como una caja donde interactúan los siguientes elementos representados en flechas: insumos o entradas, productos o salidas, controles y mecanismos.

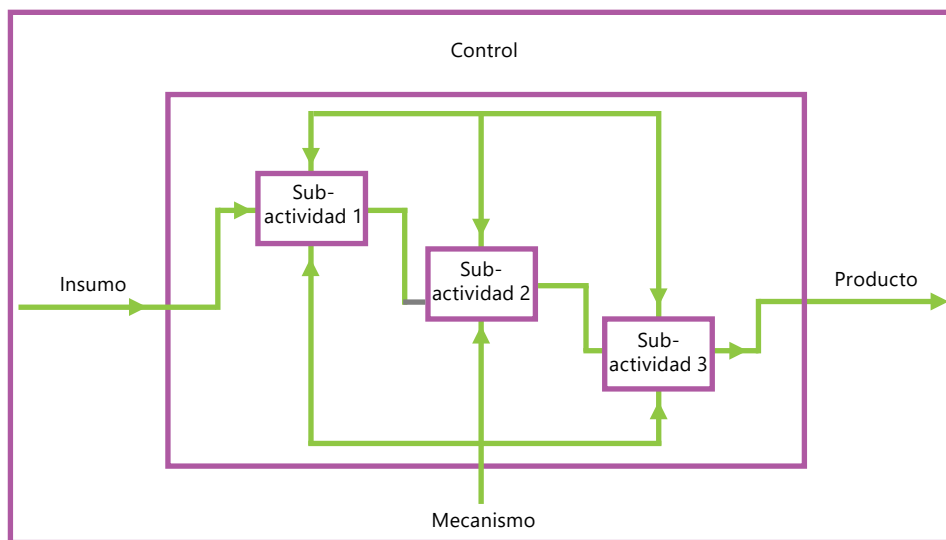
Diagrama 7
Modelo general de procesos



Fuente: Knowledge Based Systems Inc. (KBSI), "IDEF0 Function Modeling Method" [en línea] https://www.idef.com/idefo-function_modeling_method/, 2020.

Al interior del proceso general se pueden encontrar múltiples procesos encadenados, que corresponden a las actividades que tienen sus propios insumos, mecanismos y controles, que a su vez permiten generar los productos. Estos últimos se transforman en insumos o controles del siguiente subproceso. De esta manera, es posible pasar del análisis de un proceso global al de sus subprocesos o actividades, según se presenta en el diagrama 8.

Diagrama 8
Modelos subproceso



Fuente: Knowledge Based Systems Inc. (KBSI), "IDEF0 Function Modeling Method" [en línea] https://www.idef.com/idefo-function_modeling_method/, 2020.

A partir de este modelo conceptual, es posible describir el proceso productivo para cada uno de los bienes o servicios que entrega un programa, según se presenta a continuación.

i) Identificación de las actividades del proceso

La primera acción a realizar es la definición de cuáles son las principales actividades o los subprocesos secuenciales necesarios para una conformación adecuada del proceso global de producción del bien o servicio prestado por el programa. Estas actividades deben definirse mediante una descomposición en niveles jerárquicos ordenados de mayor a menor detalle, hasta llegar a un punto en que se disponga de los datos suficientes para poder describir las unidades encadenadas y desagregarse el proceso global en subprocesos.

ii) Identificación de los elementos de las actividades

Para cada una de las actividades o subprocesos se deben identificar los siguientes elementos:

- **Insumo:** los insumos que son procesados o transformados en una actividad. Los insumos del subproceso pueden comprender recursos materiales, productos, documentos o información, que se utilizan para producir un producto o salida. La entrada de un proceso siempre es la salida de otro anterior. Por ejemplo, la solicitud de un beneficiario en un programa de subsidios, la denuncia de una persona en un programa de fiscalización, o la recepción de un proyecto en un programa concursable.
- **Producto:** el producto resultante de una actividad que se transmite a otro subproceso como insumo. Puede ser un producto material, un servicio, un documento o una información. Por ejemplo, los productos intermedios pueden consistir en el acta de recepción de solicitudes de subsidio, la respuesta a la denuncia, el listado de los proyectos seleccionados, u otros, mientras que los productos finales o entregables del programa, pueden ser viviendas entregadas, el subsidio asignado, la multa cursada, o la capacitación realizada.
- **Controles:** los documentos que regulan la forma en que se deben ejecutar las actividades del proceso. Estos indican las restricciones u obligaciones que dirigen el subproceso, es decir, son las reglas que rigen o regulan el qué, cómo y cuándo se ejecuta una actividad. Por ejemplo, el reglamento de una ley, los protocolos de calidad, los planes de trabajo, los manuales de operación, o los términos de referencia.
- **Mecanismos:** los factores que habilitan las operaciones desarrolladas en el proceso; es decir, son los distintos recursos necesarios para que un proceso se ejecute. Por ejemplo, recursos humanos, equipamiento, instalaciones, herramientas, o sistemas informáticos.

La identificación o levantamiento del proceso no es una define cómo este debería ser, sino de cómo es o funciona en la práctica el proceso en el momento del estudio.

iii) Identificación de los participantes del proceso

Se deben identificar los actores públicos y privados que intervienen en la realización del proceso. Cada actor debe acompañarse de su respectiva función respecto de la ejecución. Se debe identificar los ejecutantes de cada una de las actividades, es decir, quién o quiénes son los que las realizan o participan en la ejecución. Estos actores pueden ser los ejecutores directos, las entidades relacionadas en el proceso, las entidades internas (departamentos o unidades dentro de una institución pública), las organizaciones externas públicas que participan, los actores privados (proveedores o consultores); u otros, por lo que debe establecerse claramente todos los casos la naturaleza y acción de cada entidad. Por ejemplo, la solicitud de un subsidio es presentada por el beneficiario, una fiscalización es realizada por el equipo de fiscalizadores, el mejoramiento de una infraestructura es efectuado por una empresa constructora, la definición de la asignación de un subsidio por un comité evaluador, y así sucesivamente.

*iv) Sistematización del proceso y flujograma***Descripción del proceso**

La información recopilada debe ser sistematizada y presentada en un formato que permita observar de manera detallada y ordenada los elementos que caracterizan al proceso global y cada una de sus actividades. En cada actividad se debe identificar la entrada, la salida, el control que define su funcionamiento y los mecanismos con los que se cuenta para su ejecución. En el caso de no existir alguno de estos elementos, se debe consignar en la celda respectiva.

A continuación se presenta un ejemplo de sistematización de un proceso para un programa de transferencias condicionadas, que busca eliminar la pobreza mediante la instauración de subsidios condicionados para que los menores de familias de escasos recursos acudan a los centros de educación y salud primaria.

Cuadro 4
Descripción proceso programa transferencias condicionadas

Actividad	Descripción	Insumo	Controles	Mecanismos	Producto
1. Determinación de las zonas geográficas de intervención del programa	Se trata de identificar las zonas del país con índices más altos de pobreza de acuerdo con datos censales y de la encuesta nacional a hogares.	Datos oficiales sobre pobreza, distribución geográfica y características.	Directrices ministeriales y del propio programa. Metodología de selección de zonas prioritarias y familias.	Equipo Dirección Nacional del Programa. Censo de Población.	Acta en la cual se explicita las zonas del país en que se implementará programa.
2. Identificación de familias (potencialmente) beneficiarias	Identificar aquellas familias que serán intervenidas en el marco del programa; en asentamientos de comunas en las que se concentra la extrema pobreza.	Información socioeconómica de las familias. Acta en la cual se explicita las zonas del país en que se implementará programa.	Metodología de selección de zonas prioritarias y familias.	Equipo Dirección Nacional y regional del Programa. Encuesta Nacional a Hogares.	Acta en la cual se identifican las familias en que se focalizará la intervención.
3. Selección de familias beneficiarias	Análisis de los antecedentes disponibles y selección de beneficiarios.	Información socioeconómica de las familias. Acta en la cual se identifican las familias en que se focalizará la intervención.	Metodología de selección de zonas prioritarias y familias.	Equipo Regional del Programa. Sistema informático programa.	Registro preliminar en que se consigna las familias seleccionadas.
4. Asamblea informativa para familias seleccionadas	Consiste en reunirse con las familias para informarles los deberes y derechos a los que pueden acceder, atender dudas y consultas, y explicar el funcionamiento a nivel local.	Registro preliminar en que se consigna las familias seleccionadas.	Reglamento oficial del programa.	Equipo regional del Programa. Documentos de difusión del programa. Escuelas para ejecutar la asamblea.	Minuta de la actividad. Registro definitivo de familias seleccionadas. Listado de asistentes.
5. Entrega y firma de formularios y convenios	Equipo del programa en terreno, responde preguntas de las familias acerca del programa y firma de aceptación: en este acto familias seleccionadas aceptan estos beneficios.	Registro definitivo de familias seleccionadas.	Reglamento oficial del programa. Formatos formularios.	Equipo regional del Programa.	Formularios completos y firmados. Resolución que acredita quiénes son beneficiarios/as.

Actividad	Descripción	Insumo	Controles	Mecanismos	Producto
6. Visita y registro en centro de salud	Se registran en el centro de salud e informan que son parte del programa, además, agendan consulta con médicos. Reciben su tarjeta de atención y vacunación.	Resolución que acredita quienes son beneficiarios/as.	Plan de visitas al centro de salud.	Supervisiones del equipo del programa a nivel local.	Resolución que acredita ser beneficiario. Tarjeta de atención en centro de salud. Registro de usuarios atendidos en centros de salud.
7. Controles médicos y vacunación	Se trata de que las familias beneficiarias ejecuten las medidas preventivas de contagios, realicen vacunación de sus hijos/as, personas de edad avanzada realizan sus chequeos, y otros.	Tarjeta de atención en centro de salud. Solicitud de atención en salud.	Reglamento oficial del programa.	Supervisiones del equipo del programa a nivel local. Centros de salud, su infraestructura y recursos humanos.	Recomendaciones y acciones futuras relacionadas con el cuidado y el autocuidado.
8. Matricula, en establecimientos educacionales	Familias deben matricular hijos e hijas en edad escolar, en establecimientos educacionales del entorno e informar que participan de este programa a autoridades del establecimiento.	Registro definitivo de familias seleccionadas.	Reglamento oficial del programa. Calendario escolar con fecha de inicio y termino de actividades escolares y horario de clases.	Supervisiones del equipo del programa a nivel local. Escuelas locales, su infraestructura y recursos humanos.	Beneficiarios/as matriculados en establecimiento educacional en convenio con programa. Certificado de matrícula con timbre y firma oficial.
9. Transferencias monetarias condicionadas se entregan	Los subsidios para educación se pagan cada dos meses si hay hijos/as en el sistema escolar.	Formulario de asistencia a establecimiento entregado, visado y aprobado. Plan de visitas al centro de salud entregado, visado y aprobado.	Reglamento oficial del programa. Formulario de asistencia y plan de visitas.	Equipo del programa a nivel local.	Registros y comprobantes de la transferencia.
10. Asistencia a charlas o seminarios	Se sugiere a beneficiarios/as y sus hijos/as que asistan a charlas sobre información nutricional, autocuidado, derechos reproductivos, y hábitos de vida saludable.	Registro definitivo de familias seleccionadas. Carta de invitación.	Programa de la actividad.	Equipo de la dirección regional del programa. Presentadores expertos en distintas especialidades.	Lista de asistentes a charlas o seminarios.

Actividad	Descripción	Insumo	Controles	Mecanismos	Producto
11. Entrega de suplementos nutricionales (si corresponde)	Con base a controles médicos realizados se determina en el centro de salud qué, quiénes y por cuánto tiempo se les proporcionará atención.	Registro de usuarios atendidos en centros de salud. Recomendaciones y acciones futuras relacionadas con el cuidado y el autocuidado.	Formulario de retiro de suplementos nutricionales. Carta explicativa de los suplementos horario y lugar de retiro y consultas.	Equipo dirección regional del programa y centro de salud.	Suplementos nutricionales entregados a beneficiarios que lo requieren. Listado de beneficiarios atendidos.
12. Actividades de seguimiento y monitoreo del programa	Se trata de monitorear la ejecución del programa, identificar problemas que puedan surgir y solucionarlos. Consiste en reuniones con el equipo ejecutor y entrevistas con beneficiarios/as.	Plan de seguimiento y monitoreo.	Reglamento oficial del programa. Manual de seguimiento y monitoreo del programa.	Equipo regional del programa. Evaluadores externos.	Informes internos de evaluación y monitoreo.
13. Reuniones de coordinación con servicios y programas	Evaluar funcionamiento conjunto con otros servicios y programas en la zona y población objetivo.	Minutas de reuniones previas.	Reglamento oficial del programa. Manual de seguimiento y monitoreo del programa.	Equipo dirección nacional y regional del programa.	Minutas de reuniones. Recomendaciones de mejora del trabajo conjunto.
14. Actividades de cierre de programa	Se trata de consultar la opinión de los actores en sus más diversos roles acerca del proceso y término del programa. Preparar cierre financiero y de actividades.	Informes internos de evaluación y monitoreo.	Reglamento oficial del programa. Manual de seguimiento y monitoreo del programa.	Equipo Dirección Nacional y regional del Programa. Informes de encuesta de satisfacción a beneficiarios. Informes de entrevistas con miembros del equipo. Sistema de gestión financiera.	Informe financiero y de actividades del programa.

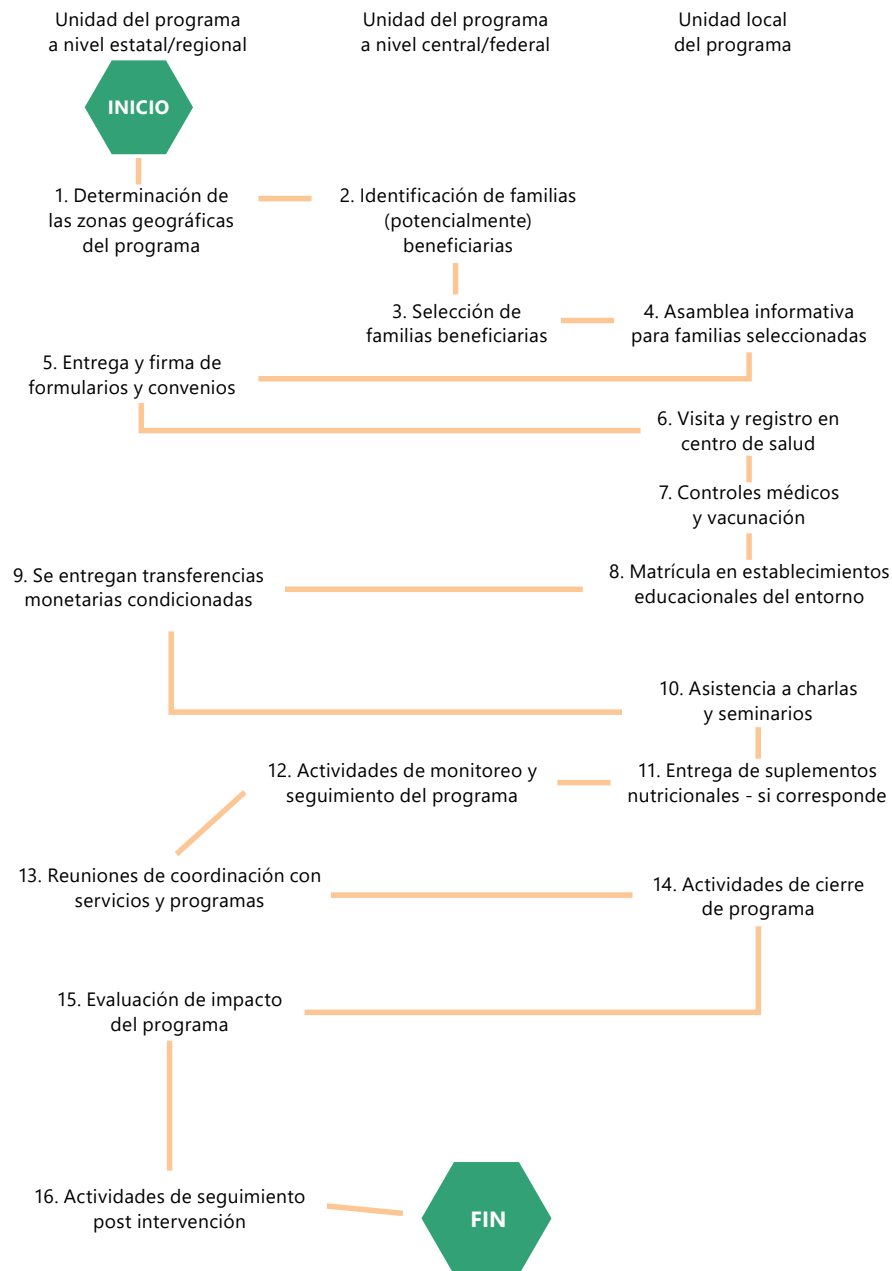
Actividad	Descripción	Insumo	Controles	Mecanismos	Producto
15. Evaluación de impacto del programa	Se trata de determinar el impacto que el programa ha tenido en la población objetivo.	Informe financiero y de actividades del programa. Informes internos de evaluación y monitoreo.	Reglamento oficial del programa. Manual de seguimiento y monitoreo del programa.	Equipo dirección nacional y regional del programa. Informes de encuestas y entrevistas. Análisis documental.	Informes de evaluación de impacto del programa. Plan de acción para seguimiento post programa.
16. Actividades de seguimiento post intervención	Evaluar que ha sucedido con beneficiarios de este programa después entre 2 a 5 años, según corresponda al caso o modalidad, y otros factores.	Plan de acción para seguimiento post programa.	Reglamento oficial del programa. Directrices ministeriales y del propio programa.	Equipo dirección nacional y regional del programa. Informes de evaluación de impacto del programa.	Seguimiento realizado. Informe de actividades de seguimiento finalizado.

Fuente: Elaboración propia.

v) *Flujograma*

A partir de la descripción del proceso se debe diseñar un flujograma que permita relacionar las actividades del proceso y los actores encargados de ejecutar cada una de ellas; diagrama que debe ser coherente con la tabla descriptiva. A continuación se presenta como ejemplo un flujograma para el mismo proceso descrito anteriormente.

Diagrama 9
Flujograma programa transferencia condicionada



Fuente: Elaboración propia.

b) Indicadores de procesos

Una vez conocido el proceso productivo del programa, es posible elaborar los indicadores que permitan evaluar el desempeño del proceso global y/o de alguna actividad que se identifique como clave.

Inicialmente, se deben identificar las actividades más relevantes del proceso, luego diseñar indicadores, para posteriormente cuantificarlos y evaluar sus resultados, según los indicaron que se presentan a continuación.

i) Identificación de actividades claves

Tras el levantamiento del proceso global, se deben identificar las actividades más relevantes, considerando los siguientes aspectos:

- Valor agregado: las que aportan un mayor valor agregado al proceso, es decir, las actividades sustanciales para el logro del producto.
- Punto crítico: las que pueden significar un punto crítico para la realización del proceso, es decir, las que parezcan determinantes para el correcto flujo de acción, y que pueden presentar riesgos desde el punto de vista de su correcto cumplimiento.

ii) Diseño de indicadores

En esta instancia se deben identificar los indicadores pertinentes para evaluar el proceso o subproceso relevante, y así poder efectuar su análisis cuantitativo.

Los indicadores de proceso corresponden a indicadores de las dimensiones de desempeño de eficacia y calidad. La eficacia comprende el logro de los principales productos definidos en las actividades del proceso, incluidos los indicadores de atributos del proceso global. La dimensión de calidad se refiere a la oportunidad en la realización de las actividades, según se describe a continuación.

- Indicadores de eficacia–actividades: dan cuenta de la correcta ejecución de las actividades relevantes, lo que se mide respecto del logro de los productos de la actividad correspondiente. Por ejemplo, el porcentaje de solicitudes evaluadas respecto a las recibidas, el porcentaje de solicitudes retrasadas, el porcentaje de proyectos aprobados técnicamente respecto a los evaluados, o el porcentaje de reuniones de coordinación ejecutadas respecto a las planificadas.
- Indicadores de eficacia: están vinculados a las características en la ejecución de un proceso global y su relación con lo esperado, ya sea según una planificación, los estándares existentes, la normativa legal, la normativa técnica, y otros. Por ejemplo, el porcentaje de actividades de un proceso ejecutadas según lo planificado, el porcentaje de avance físico en la ejecución de las actividades, el porcentaje de avance financiero en la ejecución de las actividades, o el porcentaje de cumplimiento del estándar de calidad de un proceso según normas ISO.
- Indicadores de oportunidad: son los indicadores relacionados a los tiempos de ejecución de un proceso global o subproceso, y su relación con los plazos definidos para esto. Ejemplo de este tipo de indicadores son el porcentaje de respuestas dentro del plazo acordado, el tiempo promedio en la entrega de un producto, el porcentaje de solicitudes retrasadas, y el porcentaje de cumplimiento de ejecución de actividades según el plan.

iii) Cuantificación de indicadores

Una vez definidos los indicadores, estos se deben cuantificar utilizando la información disponible en bases de datos, registros, informes de auditorías, encuestas, y otros. En el caso de no existir información disponible, esta puede ser levantada por los mismos evaluadores en visitas a terreno y/o mediante algún instrumento de levantamiento de información. Por ejemplo, una encuesta aplicada a diferentes participantes del proceso, una encuesta a usuarios, la sistematización y análisis de registros en formatos digitales o impresos, las actas de entrega de productos, los sistemas informáticos, u otro instrumento que permita verificar la ejecución de los procesos.

5. Evaluación del proceso

A partir de la elaboración de cada proceso y la verificación de su ejecución en terreno, se debe evaluar el proceso desde el punto de vista de su estructura y formalización, y de su ejecución respecto a lo planificado, considerando la estructura³⁰ que se presenta a continuación.

a) Análisis de la estructura y formalización

Inicialmente, se debe evaluar el diseño del proceso levantado, considerando los siguientes elementos.

i) *Pertinencia de las actividades*

- Se debe evaluar si las actividades son pertinentes, es decir, si generan o no valor agregado y, por ende, contribuyen a la ejecución del proceso, o si, por el contrario, disminuyen su fluidez debido a la burocracia. Este análisis debe hacerse por actividad y en vista del proceso a nivel global.
- Se debe analizar si las actividades definidas son las necesarias para generar las salidas respectivas y obtener el producto final del proceso, o es necesario incorporar alguna actividad que no ha sido considerada y que se estime importante para el logro del producto final a tiempo y en forma.
- Se debe identificar si existen actividades redundantes e innecesarias para producir el producto final a tiempo y en forma.

La conclusión esperada de este análisis es identificar si las actividades del proceso son las necesarias y suficientes para el logro de él o los productos que entrega el programa.

ii) *Formalidad del proceso (controles)*

- Se debe evaluar si se todas las actividades fueron formalizadas en uno o más controles (los documentos que dirigen, guían o norman la manera cómo debe realizarse la actividad).
- Se debe analizar el grado de estructuración de los procesos, es decir, si los controles establecen reglas estrictas en cuanto a responsables, plazos, herramientas y metodologías para desarrollar las actividades.
- Se debe evaluar el grado en que los controles permiten la aplicación del criterio individual en la ejecución de las actividades, con el objetivo de asegurar la homogeneidad de su aplicación.

La conclusión esperada de este análisis es identificar si el proceso está se rige y dirige de forma adecuada, de manera que no dependa del criterio individual de los ejecutores, que puede significar incumplimientos.

iii) *Recursos del proceso (mecanismos)*

- Se debe evaluar si los mecanismos (recursos) necesarios y suficientes para desarrollar las actividades de manera correcta están identificados, o si es necesario implementarlos o mejorarlos.
- Se debe evaluar de manera general la disponibilidad y calidad de los recursos humanos y tecnológicos a la luz de las actividades realizadas.

La conclusión esperada de este análisis es determinar si los recursos son adecuados para lograr los productos; o si, en cambio, faltan o sobran recursos. Los recursos pueden ser de dos tipos: 1) humanos como número de funcionarios o capacidades de estos, o 2) materiales, como insumos, sistema de información o registro, implementación, y otros. Todos los recursos deben permitir un proceso rápido y eficiente.

³⁰ Elaborado sobre la base de DESUC y ACHIPIA (2011).

iv) *Insumo-producto*

- Se debe evaluar si el insumo y el producto (entradas y salidas) de las actividades están bien identificadas y si estas son posibles de cuantificar.
- Se debe analizar la coherencia entre las entradas y salidas entre las actividades sucesivas.

La conclusión esperada de este análisis es determinar si los productos intermedios del proceso son los necesarios y suficientes para el logro de él o los productos finales que entrega el programa.

b) **Análisis de la ejecución**

Se debe fiscalizar la correcta ejecución del proceso de producción global del programa, considerando los pasos que se presentan a continuación.

i) *Verificación de la ejecución en terreno*

- Se debe analizar qué tan cierto y efectivo fue el proceso levantado con anterioridad, verificar si las actividades determinadas se ejecutan en la práctica, si los controles son considerados para la realización de las actividades, si los mecanismos corresponden a los recursos que se disponen en la realidad, y si las entradas y salidas de todas las actividades son los productos que dan continuidad al proceso.
- Se debe evaluar el logro efectivo de los productos finales según las expectativas. Así, se debe comprobar que los elementos del proceso sean necesarios y suficientes para la generación de sus productos.
- Se debe identificar y describir los problemas operativos encontrados en el funcionamiento del proceso.
- Se debe verificar la disponibilidad de los distintos tipos de recursos para la ejecución adecuada de las actividades.

Se espera que a través de este análisis sea posible detectar las buenas prácticas y las dificultades en la ejecución del proceso operativo, en el ámbito de su operación práctica.

ii) *Evaluación de indicadores del proceso*

- Se debe analizar la eficacia del proceso por medio del examen de los indicadores definidos y cuantificados, considerando el logro de las metas correspondientes para cada indicador. Por ejemplo, en el porcentaje de proyectos evaluados respecto a los recibidos y en el porcentaje de avance en las actividades planificadas, la meta debería ser el 100%.
- Se debe analizar la eficacia del proceso en el ámbito del cumplimiento de estándares técnicos o especificaciones del proceso, según lo registrado en algún control. Por ejemplo, en un programa de desayuno escolar se medirían las calorías de las raciones según la norma médica.
- Se debe analizar la calidad del proceso en el ámbito de los tiempos o plazos de elaboración de los productos, por medio de una comparación con estándares de calidad predefinidos en algún control. Por ejemplo, se podría comparar el tiempo promedio en la entrega de un proyecto con el tiempo máximo predefinido en las bases del programa.

La conclusión esperada de este análisis es verificar cuantitativamente el grado de logro del proceso, es decir, si presenta resultado satisfactorio en su desempeño.

iii) *Manejo y calidad de información*

- Se debe escribir y evaluar el tipo de sistema utilizado para manejar la información generada en el proceso para que sirva de soporte para su manejo y respaldo.
- Se debe identificar y evaluar si existe definición de un sistema de reporte con indicadores, plazos y responsables de la información generada en los procesos.

- Se debe analizar la accesibilidad de la información de parte de los agentes involucrados del proceso, los operadores, las jefaturas, la administración y la ciudadanía en general, y si esta se recibe y entrega oportunamente en la práctica.
- Se debe explicitar la confiabilidad de la información de acuerdo a su origen y los mecanismos de aseguramiento, control o verificación existentes.
- Se debe analizar si la información es utilizada para realizar un seguimiento y una evaluación que signifique la propuesta de mejoras en los procesos.

La conclusión esperada de este análisis es la identificación del grado y calidad en el seguimiento y control que realiza la institución en el proceso productivo del programa, a partir de la información recolectada en su ejecución.

c) **Identificación de puntos críticos y fortalezas**

Se debe realizar un análisis global y comprensivo del proceso evaluado en el que se integre la información obtenida en el análisis del diseño de los procesos, con los resultados encontrados en la verificación efectiva de su ejecución y la cuantificación de indicadores, considerando los siguientes puntos.

- Se debe identificar los principales problemas, fallas u obstáculos detectados en alguna actividad particular del proceso, y se los debe señalar como puntos críticos. Por ejemplo, la contratación de contratistas, la firma de un convenio, o la elaboración de un producto.
- Para cada punto crítico señalado, se debe justificar la decisión por medio de la descripción de elementos. Por ejemplo, la escasez de contratistas, los excesivos requisitos administrativos, la tecnología obsoleta, la poca formalización del proceso, la inexistente definición de plazos, el mal manejo de la información, la falta de recursos humanos, o la ausencia de definición de los insumo, producto, controles y mecanismos.
- Se deben identificar las fortalezas y/o buenas prácticas encontradas en el análisis del proceso, que pueden referirse a los insumos, actores o elementos que este involucra, el contexto en que se han desarrollado, y los beneficios que el desarrollo del proceso ha generado para la operación del programa.

d) **Formulación de recomendaciones**

i) *Formulación*

A partir de la identificación de los puntos críticos, se deben elaborar recomendaciones que permitan mejorar la operación del programa, ya sea en cuanto a la normativa, la coordinación interinstitucional, el uso de sistemas de información, los tiempos de producción, la modalidad de producción, los agentes involucrados, u otros. Por ejemplo, para un proceso administrativo, el punto crítico podría consistir en una tarea manual que ralentizase el proceso, y que podría remediarse mediante el uso de tecnología, como las bases de datos digitales, los lectores ópticos, los sistemas en línea, u otro. Otro punto crítico podría ser la presencia de una actividad que no contribuya al producto final y consume tiempo, por lo que la solución sería eliminarla. Otro ejemplo es una actividad que no se ejecutase como había sido definida en los controles y deba ser fiscalizada de manera más rigurosa.

En general, las recomendaciones deben enfocarse hacia la introducción de tecnologías, la eliminación, incorporación o fiscalización de una actividad, la formalización de un proceso, la definición de plazos en algunas actividades, el mejor manejo de información, el aumento de recursos humanos o técnicos para alguna actividad, el mejoramiento de las capacidades de los ejecutores, la incorporación de equipamiento y la precisión en la definición de insumo, producto, controles y mecanismos.

ii) *Priorización*

A partir de la identificación de los puntos críticos y de sus respectivas recomendaciones de mejora, es posible realizar un proceso de priorización para focalizar las acciones y recursos. Con este motivo, se

pueden clasificar los puntos críticos y la correspondiente recomendación, de acuerdo a los siguientes criterios: 1) el plazo necesario para implementarla, 2) el costo asociado, y 3) el impacto esperado, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

Para cada uno de estos tres criterios, se le asigna una magnitud según las categorías “alta” y “baja”.

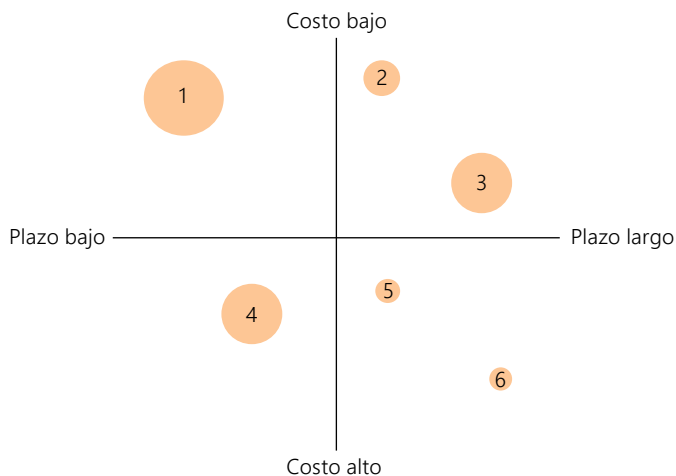
Cuadro 5
Clasificación de recomendaciones

Nº	Punto crítico	Recomendación de mejora	Plazo	Costo	Impacto
1					
2					
3					
4					
5					

Fuente: Departamento de Estudios Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (DESUC) y Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA), *Análisis de los Sistemas de Información de eventos y alertas con que cuentan las instituciones competentes en inocuidad alimentaria en el País*, Ministerio de Agricultura, 2011.

A partir de la tabla anterior, es posible graficar las recomendaciones en un plano de 2 ejes, donde el eje de las X es el plazo y el eje de las Y es el costo. El impacto se representa según el tamaño del globo, es decir, mientras más grande el círculo, mayor es el impacto, tal como se presenta a continuación.

Gráfico 1
Priorización de recomendaciones



Fuente: Departamento de Estudios Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (DESUC) y Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA), *Análisis de los Sistemas de Información de eventos y alertas con que cuentan las instituciones competentes en inocuidad alimentaria en el País*, Ministerio de Agricultura de Chile, 2011.

El número indicado en el globo representa la prioridad de asumir la recomendación. De esta manera, en el cuadrante superior izquierdo se ubican las recomendaciones de bajo costo y bajo plazo, que debieran priorizarse según la dimensión del impacto. De acuerdo a la disponibilidad de recursos y las prioridades, se continúa con las recomendaciones que aumentan progresivamente en costo y plazo hasta llegar al nivel alto. Las recomendaciones del cuadrante inferior derecho corresponden a proyectos de gran envergadura (plazos y costos altos), en los que solo se justifica su realización para globos muy grandes (alto impacto).

C. Evaluación de la gestión

1. Alcance y objetivo

Este tipo de evaluación busca mejorar la gestión —el conjunto de acciones administrativas y operativas necesarias para llevar a cabo un programa— con el fin de mejorar sus productos y resultados. En esta se considera el análisis de las funciones, las responsabilidades y el desempeño de los actores involucrados en la ejecución, el ajuste del modelo de gestión; la gestión financiera y la existencia de herramientas de gestión, bajo un modelo de gestión por resultados.

No existe un modelo de gestión perfecto, ni una receta mágica que asegure la operación óptima de un programa. Por este motivo, el análisis debe considerar la naturaleza, la magnitud y el ámbito del programa, en miras del obtención de resultados y/o el logro del desempeño deseado.

Al igual que con la evaluación de procesos, se busca mejorar la calidad y cantidad de la producción y los resultados obtenidos del programa, aunque no solo en cuanto a las actividades realizadas, sino que desde una perspectiva más amplia, que considere los aspectos institucionales en los que el programa se inserta, como lo son las instancias de coordinación, la gestión administrativa, la gestión financiera, la delegación de responsabilidades, y los sistemas de información. En síntesis, se analizan la existencia y la calidad de los mecanismos y los instrumentos con que se organiza institucionalmente la operación de un programa. Concretamente, los elementos que se consideran en el análisis son los siguientes:

- Modalidad de producción.
- Estructura organizacional.
- Mecanismos de coordinación.
- Manejo de recursos.
- Control de gestión, seguimiento y evaluación.
- Transparencia y rendición de cuentas.

Este tipo de evaluación se realiza básicamente mediante un análisis cualitativo de los elementos evaluados, con la comprobación práctica de su adecuada ejecución, basado en técnicas como entrevistas, visitas a terreno, e inspección visual, entre otros.

2. Equipo y plazo

Este tipo de evaluación requiere un importante trabajo de levantamiento de información —sobre todo financiera—, y una posterior evaluación de gabinete sobre temas de la organización y funcionamiento del programa. Esta evaluación requiere, por lo mínimo, de un experto en gestión pública, de un especialista en gestión financiera, y uno o más expertos temáticos en el área del programa, con conocimientos de las características de los bienes y servicios que este entrega. El plazo para su ejecución puede ser entre cuatro y seis meses.

Se recomienda que esta evaluación se realice en forma posterior al análisis de procesos, pues esto facilita la identificación de los agentes participantes, los mecanismos de coordinación entre ellos, y los aspectos globales de la gestión del programa.

3. Metodología

La metodología usada para este análisis se centra en técnicas cualitativas, con un amplio uso de información primaria. En particular, requiere del levantamiento de la información entre los actores intervinientes en la implementación del programa, por lo que la realización de entrevistas y visitas a terreno es indispensable.

Asimismo, para evaluar la gestión financiera del programa se necesita del levantamiento de información cuantitativa, específicamente sobre los recursos financieros del programa y su ejecución.

La interpretación de la información recopilada se centra en el análisis experto de los evaluadores a partir de los levantamientos. Este proceso debe permitir entender el funcionamiento del programa, que ha de ser sistematizado y analizado considerando sobre todo las opiniones de los mismos agentes internos y externos participantes en su ejecución, además de los funcionarios del programa, las autoridades, los operadores, los clientes, los funcionarios intermedios, y las instituciones vinculadas directa e indirectamente con su operación, como consultores, usuarios, proveedores, y otros.

4. Aspectos a evaluar en la gestión

En general, el funcionamiento de un programa no está documentado, por lo que se debe, en un principio, levantar y describir los elementos que caracterizan su gestión, para así dar paso a su análisis y el diagnóstico de sus fortalezas y debilidades. La gestión de un programa está dada por la relación y coordinación entre los diferentes recursos a disposición para llevarlo a cabo, que pueden ser humanos, materiales, tecnológicos, y otros.

Es posible dividir la gestión de un programa según cómo se organiza la institución para ejecutar estas acciones—el modelo de gestión—, los instrumentos y enfoques para ejecutar las acciones—los elementos de la gestión—, y cómo se administran y utilizan los recursos disponibles—la gestión financiera—. La descripción de los temas y contenidos de estos tres ámbitos se presentan a continuación.

a) Modelo de gestión

En esta instancia se debe levantar y describir la modalidad que el programa ha adoptado para proveer sus productos, considerando su proceso productivo, quién y cómo se entregan, los mecanismos para asegurar su operación y el arreglo institucional en el que se enmarca, según se detalla a continuación.

i) Identificación del proceso productivo

En este apartado se debe identificar los elementos que intervienen en la producción y entrega de todos los productos del programa, para lo cual se deben seguir los siguientes pasos:

- Levantar y describir el proceso de producción de los distintos bienes y servicios que entrega el programa, precisando cuales son las sucesivas actividades o subprocesos y sus respectivos elementos asociados³¹. 1) insumo o entrada para realizar la actividad, 2) producto o salida resultante de la actividad que se transmite a otra como insumo, 3) controles o documentos que regulan la forma en que se deben ejecutar las actividades, y 4) mecanismos o recursos necesarios para que un proceso se ejecute³²
- Identificar quiénes son los responsables y los participantes directos e indirectos del proceso, ya sean agentes públicos o privados.
- Verificar si existen documentos formales para el funcionamiento del programa, como las reglas de operación, una guía operativa, el manual de gestión, u otros.
- Describir la modalidad de producción de cada uno de los bienes o servicios del programa. Además, se debe especificar en cada producto si se trata de una ejecución directa del equipo del programa, o está delegada a un tercero, ya sea público o privado.
- Explicitar los criterios utilizados en actividades claves del proceso productivo, como la recepción de solicitudes, la verificación de los requisitos, la entrega física de los bienes o servicios, u otros, considerando tanto los aspectos administrativos como los técnicos.

³¹ Véase el subcapítulo II. B. Evaluación de procesos.

³² Si este tipo de evaluación se hace en forma conjunta con la evaluación de procesos de un programa, esta sección puede ser elaborada a partir de la descripción de los procesos de dicha evaluación.

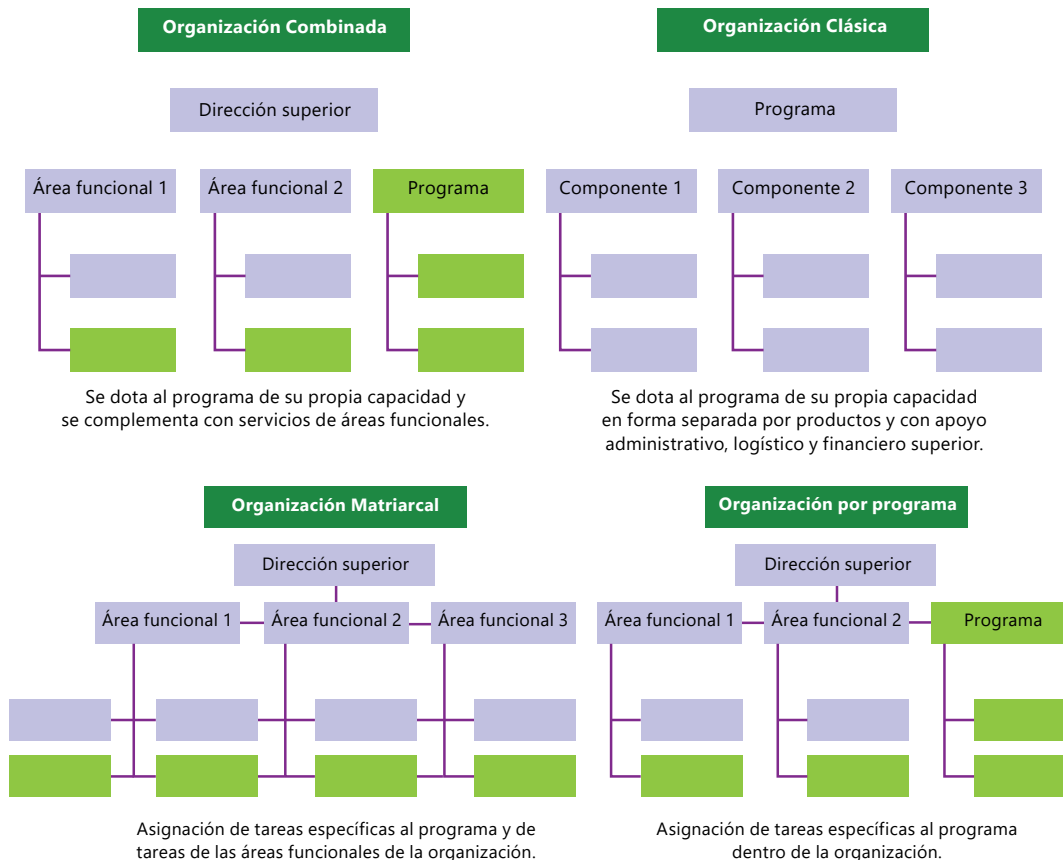
- A partir de esta descripción, elaborar un flujograma para cada uno de los productos entregados, en donde se grafiquen las actividades principales del proceso, los responsables y las relaciones entre ellos.

ii) *Estructura organizacional*

En este apartado se debe describir la organización de la institución para la ejecución del programa desde el punto de vista administrativo y funcional, según los siguientes pasos.

- Explicar cómo se inserta la unidad responsable en el servicio o ministerio correspondiente, y cómo se relaciona con otras unidades participantes cuando las haya, indicando los distintos niveles de dependencia —central, regional, y/o local—.
- Describir la unidad responsable de la ejecución del programa según los siguientes elementos: i) características del personal: dotación, modalidad de contrato, antigüedad, formación profesional, capacitación, edad, género, y otros; ii) asignación de responsabilidades: describir si existen perfiles de cargos, y cómo se organizan las funciones de la unidad; iii) comunicaciones: aclarar la forma como está organizada la comunicación —horizontal, vertical, o mixta—; iv) autoridad: comprende las facultades de mando establecidas formalmente, niveles jerárquicos, y obligaciones; y v) normativa: normas o reglas en donde se establece la estructura organizacional.
- Diagramar la estructura organizacional en un organigrama del funcionamiento del programa.

Diagrama 10
Ejemplos de tipos de organigramas



iii) Mecanismos de coordinación

En este apartado se deben identificar los mecanismos para la coordinación entre las diferentes unidades ejecutoras del programa, sean establecidos formalmente o que funcionen en la práctica:

- Indicar y describir el funcionamiento y el grado de formalidad de los mecanismos para relacionarse entre la unidad responsable del programa y el resto de los agentes involucrados directa o indirectamente en su ejecución, ya sean unidades al interior de una o más instituciones externas públicas o privadas. Algunos ejemplos de estos mecanismos son las reuniones periódicas, la entrega de informes de avances, los contactos telefónicos, los sistemas informáticos, y los comités de coordinación.
- Describir el funcionamiento y el nivel de formalidad de los instrumentos que regulan las relaciones de intercambio y responsabilidades entre las instituciones, sobre todo cuando el programa tiene separada la administración de la ejecución. Por ejemplo, el cobro por servicios, el pago de multas, el pago por productos, los contratos privados, o los convenios de colaboración. En el caso de existir convenios o contratos, también se deben describir sus contenidos y principales características.

iv) Mecanismos de asignación de recursos

En este apartado se debe indicar cómo se asignan, se priorizan y se distribuyen los recursos al interior del programa para su funcionamiento.

- Describir la asignación financiera del programa, es decir, la distribución de los recursos entre las diferentes unidades administrativas, territoriales, o entre sus diferentes productos. Asimismo, se debe identificar qué criterios se utilizan, si es que existe una metodología, si se usan indicadores, y otros. Por ejemplo, si se evalúa la distribución de recursos en las diferentes zonas o regiones de un país se ha de considerar la población en cada una de ellas; en un programa social, los niveles de pobreza, y en un programa medioambiental, las condiciones de los recursos naturales. Es más, dentro de un mismo programa puede haber distintas prioridades de distribución de recursos entre los productos, ya sea por la demanda, los costos, o la importancia relativa para el logro del objetivo.

v) Mecanismos de transferencia de recursos

En este apartado se debe identificar cómo se transfieren los recursos, tanto al interior del programa como al exterior.

- Describir que mecanismos se utilizan y su nivel de formalidad en la transferencia de recursos cuando el modelo de gestión considera la ejecución del programa por instituciones privadas o públicas externas. Por ejemplo, los anticipos, los pagos por cuotas, los pagos contra entrega y satisfacción de productos, o el uso de contratos o convenios.
- Mencionar qué mecanismos se utilizan y su nivel de formalidad en la transferencia de recursos dentro de los distintos niveles administrativos. El modelo de gestión considera la ejecución del programa entre un nivel central y niveles territoriales, o bien, entre un nivel territorial y los ejecutores locales. Por ejemplo, la entrega recursos por avance en las actividades, por entrega de productos, o la entrega inicial de recursos.
- En el caso de existir transferencia de recursos a beneficiarios finales e intermedios, se debe describir cómo operan los mecanismos de transferencia. Por ejemplo, por pago anticipado, por pago contra comprobante, u otros.

En todos los casos se deben explicitar las modalidades de pago —dinero efectivo, cheque, transferencia electrónica, entrega de bienes, u otro—; los requisitos para ejecutar el pago —informe, entrega de reportes, de forma anticipada, u otro—; y cómo estos requisitos están identificados en los instrumentos que formalizan la relación de las distintas unidades participantes —contratos, convenios, decretos, u otros—.

vi) *Mecanismos de selección y focalización de usuarios*

En este apartado se debe especificar cómo se selecciona entre la población potencial del programa, es decir, el criterio de focalización para definir la población objetivo.

- Describir si existen mecanismos para seleccionar y/o focalizar a los clientes, usuarios y/o beneficiarios, y si ocurre por medio de procedimientos estandarizados. Asimismo, se debe identificar si existen requisitos preestablecidos, criterios de elegibilidad, y metodologías formales para asegurar que los usuarios cumplan las características de la población objetivo, si dentro de esta población objetivo se ha fijado algún criterio de selección, y cómo se implementa en la práctica para su cumplimiento. Por ejemplo, la verificación de antecedentes socioeconómicos de los beneficiarios se utiliza para determinar cierto nivel de vulnerabilidad; la exigencia de una evaluación técnica de proyectos para entregar un fondo concursable; o la búsqueda de beneficiarios y la entrega directa de parte del programa.

vii) *Incorporación del enfoque territorial*

Explicitar cómo se selecciona o se focaliza al interior de un territorio —país— considerando las variables geográficas, étnicas, demográficas, y otras; y si es que hay mecanismos diferenciados en el diseño y operación del programa que consideren un enfoque territorial.

b) Gestión para resultados

A continuación, se presentan los elementos necesarios para una adecuada operación del programa en un sistema de gestión pública con enfoque a resultados. Es posible que no todos los elementos considerados estén presentes, pero aún así es necesario realizar un levantamiento individual que permita describir su funcionamiento, su normativa y los instrumentos utilizados, según se describe a continuación.

i) *Planificación y programación*

En este apartado se debe identificar el nivel de inserción del programa en los procesos institucionales, sectoriales y/o nacionales de planificación, así como el nivel de programación para su buen funcionamiento.

- Determinar si el programa cuenta con un análisis o diagnóstico formal de la problemática que lo origina, en términos cuantitativos y cualitativos, incluida la identificación de la población objetivo.
- Describir cómo se inserta el programa en los sistemas de planificación de la institución responsable —planes estratégicos o similares—, en el sector —planes sectoriales o similares— e incluso en planes nacionales —plan de gobierno o similares—. Estos planes pueden ser de mediano y largo plazo. Se debe describir la presencia, posición o relevancia del programa en alguno de estos instrumentos de planificación.
- Explicitar cómo se programa la ejecución en el corto plazo —anual—, si existe un Programa Operativo Anual (POA), sus contenidos, plan de trabajo y cronograma anual de actividades, y como estas se monitorean.
- Verificar si existen objetivos formales para el programa; si sus productos (bienes y servicios) están bien identificados; si hay indicadores para medir el desempeño de estos; si estos cuentan con línea base y metas, y los instrumentos de gestión mediante los cuales se formalizan cada uno de los elementos mencionados.
- Corroborar si existe algún documento resultante de la planificación y programación, a modo de lineamientos estratégicos, manual o guía operativa, reglas de operación, u otros. Si ese fuera el caso, se debe describir su contenido.

ii) *Dirección*

En este apartado se debe describir la modalidad en la dirección de un programa, entendida como un aspecto fundamental para una correcta ejecución de este.

- Identificar a la, el, o los responsables de la dirección del programa, sus atribuciones, y su representación en cada una de las unidades territoriales y/o administrativas en donde se ejecuta, las facultades de decisión y mando establecidas formalmente, las obligaciones y los instrumentos que cuentan para llevar a cabo su función de dirección.
- Precisar la relación de la dirección con la o las unidades que sean responsables directas de los resultados del programa.

iii) Aseguramiento del desempeño

En este apartado se debe identificar el grado de compromiso del programa para implementar la gestión por resultados dentro de su gestión, es decir, la manera como el programa busca asegurar el logro de sus resultados esperados.

- Describir si existen mecanismos para el aseguramiento del desempeño del programa, como lo son la firma de contratos de gestión o de convenios de desempeño con autoridades de la misma institución o de otras secretarías, como, por ejemplo, hacienda o planificación.
- Verificar y describir si existen mecanismos que incentivan la obtención de resultados institucionales. Estos mecanismos pueden ser monetarios y no monetarios; por ejemplo, sistemas de remuneración y evaluación del personal que consideren resultados; reconocimientos económicos individual o grupal por logro de metas —bonos anuales, salarios diferenciados, financiamiento de proyectos, y otros—, o reconocimientos —premios, delegación de responsabilidades, y otros—.

iv) Mejoramiento continuo

En este apartado se debe medir el grado de compromiso del programa para su mejoramiento permanente con un enfoque hacia los usuarios.

- Indagar y reportar si existe una estrategia para mejorar la calidad de los bienes y servicios del programa, con el uso de estándares de calidad y procedimientos para corregir las desviaciones.
- Explicitar si se incorpora a los usuarios en el proceso de mejora continua, además de recoger y analizar su opinión —satisfacción—, con el uso de instrumentos como oficinas de reclamos, encuestas permanentes, grupos focales, página web, y otros.

v) Sistemas de Información

En este apartado se debe conocer la calidad en la sistematización y manejo de información generada por el programa.

- Describir como el programa registra y sistematiza la información que genera en cada una de las etapas de su operación, si existe un sistema formal, su soporte informático, la periodicidad en el levantamiento de la información, los informes del sistema, y todos los antecedentes que permitan apreciar cómo se maneja la información dentro del programa.
- Identificar los usuarios del sistema, su nivel de uso y utilidad.
- Explicitar qué variables o campos maneja el sistema de información, si existen indicadores de gestión a partir de estas variables, su periodicidad y si se cuenta con cuantificación histórica o de línea base en el sistema.

vi) Seguimiento y monitoreo

En este apartado se debe mencionar las acciones que ejecuta el programa para el seguimiento y monitoreo de la producción y resultados de este.

- Identificar si el programa cuenta con un sistema de seguimiento y monitoreo de la ejecución de actividades, la producción de los bienes o servicios, o el logro de los resultados. Describir qué instrumentos se utilizan para tal efecto, el encargado del sistema, los responsables de entregar información, el tipo de información levantada, la periodicidad, indicadores considerados, entre otros.
- Describir la relación de las funciones de seguimiento y monitoreo con los sistemas de información existentes; la vinculación de las bases de datos, sistemas informáticos, registros o informes con el sistema de seguimiento y monitoreo.
- Describir la vinculación del seguimiento y monitoreo del programa dentro de los sistemas de control de gestión de la institución.

vii) Evaluación

En este apartado se debe explicar cómo el programa ejecuta la función de evaluación de la gestión pública.

- Verificar y explicitar si el programa cuenta con un sistema de evaluación y las instancias en las que radique la responsabilidad de estas funciones; si existe un plan de evaluaciones, el tipo de evaluaciones que se realizan —diseño, gestión, resultados, u otra—, las dimensiones y ámbitos que se evalúan —productos, resultados, o impactos—, el período de análisis —anual, bianual, quinquenal, u otro—, la metodología —encuestas, grupo focal, paneles de expertos, y otro—, y el ejecutor —interno o externo—, entre otros.
- Identificar la vinculación del sistema de seguimiento y monitoreo con la función de evaluación del programa.
- Revisar si se han hecho evaluaciones con anterioridad, el tipo, el alcance y el objetivo, a la vez que se mencionan sus principales conclusiones y recomendaciones, y si existió seguimiento a las recomendaciones y compromisos resultantes de estas evaluaciones, cuando corresponda. Además, se debe indagar los efectos de las recomendaciones y el cumplimiento de los compromisos.

viii) Rendición de cuentas y transparencia

En este apartado se debe identificar si el programa tiene instrumentos para mostrar su accionar y el logro de sus resultados a la sociedad.

- Describir los mecanismos que el programa tiene para dar cuentas públicas a la comunidad respecto a su gestión y resultados. Estos mecanismos pueden ser la publicación y uso de información en la página web, la publicación de boletines, memorias anuales, y otros.
- Indicar el tipo de información que se rinde cuenta, la periodicidad, su desagregación, su retraso, su formato —cuadros, gráficos, listados, y otros—, si es descriptiva o cuantitativa, y si corresponde a gestión, productos, resultados e impactos.
- Identificar las acciones que el programa haya ejecutado para el mejoramiento de la transparencia y rendición de cuentas, y/o si se tiene un plan de acción al respecto.

c) Gestión financiera

La evaluación de la gestión financiera busca conocer y valorar el comportamiento del programa desde el punto de vista del manejo de los recursos. Esta es una parte fundamental de la gestión del programa, pues se relaciona íntimamente con una ejecución adecuada. En esta sección se busca conocer las magnitudes de gastos del programa, las fuentes de financiamiento, el manejo financiero y el seguimiento presupuestal, según se presentan a continuación.

i) *Administración financiera*

En este apartado se debe describir cómo se administran o gestionan los recursos desde el punto de vista de los mecanismos e instrumentos utilizados.

- Identificar y describir las herramientas de administración financiera utilizadas por los administradores del programa para el seguimiento, la revisión, la discusión y el uso en la toma de decisiones por parte de los responsables de la administración política y administrativa.
- Presentar las prácticas para brindar información financiera —presupuestaria y contable— oportuna, relevante y confiable para la gestión del gasto público en un marco de transparencia y solvencia fiscal. Por ejemplo, algún Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), reportes financieros, o bases de datos. Los SIAF son sistemas de información de soporte que buscan dotar de datos al sector público para planificar, ejecutar y monitorear las finanzas públicas incluyendo la ejecución del presupuesto; el registro contable; las operaciones de tesorería necesarias para pagar las obligaciones asumidas; y las operaciones de endeudamiento necesarias, que aseguran a su vez la calidad de los estados financieros producidos.
- Identificar y describir las responsabilidades en el manejo financiero de los agentes que intervienen en el programa, como son los directivos, los responsables de la ejecución del programa, y las unidades de gestión administrativa.

ii) *Determinación del presupuesto del programa*

En este apartado se debe identificar la forma como se determina y se aprueba el presupuesto del programa, es decir, el proceso de discusión presupuestaria que determina los recursos disponibles para este.

- Describir qué prácticas utiliza la institución responsable para definir el presupuesto anual necesario del programa. Por ejemplo, un costeo por actividades, un costeo por insumos o recursos, los costes por producto a entregar, el presupuesto histórico, o el presupuesto asignado.
- Explicitar cómo se le asigna el presupuesto al programa: 1) Presupuesto por resultados —se considera la información de los sistemas de seguimiento y evaluación para determinar el presupuesto—; 2) Presupuesto Base Cero —no se considera la información, sino que se presupuesta de acuerdo con una planificación para el siguiente año según el diagnóstico y las necesidades—; 3) Presupuesto incremental —aumento porcentual respecto al presupuesto anterior—, u 4) Otro.
- Explicar cómo se realiza la discusión presupuestaria, sus intervinientes, la información utilizada en la discusión, y los resultados históricos obtenidos en términos de las brechas entre lo solicitado y lo asignado.

iii) *Presupuesto del programa*

En este apartado se debe cuantificar la magnitud de los recursos del programa, según la siguiente desagregación.

- Explicitar el monto total del presupuesto obtenido en los últimos 5 años, considerando las modificaciones que ocurren a lo largo del año, es decir, el presupuesto final.
- Desagregar el presupuesto según la clasificación económica y territorial —la clasificación administrativa y funcional están dadas por la institución que administra el programa, y por los objetivos de éste—. Si no existe una información sistematizada para construir estas tablas, describir la metodología que fue utilizada para hacerlo.
- Construir las tablas que se presentan a continuación, considerando el año corriente o aquel en que se realiza la evaluación, y el año -1 respecto del año anterior y además, el

período de los cinco años que precedieron. Se debe indicar el valor de la moneda nacional al año cero.

- La clasificación territorial es necesaria solamente si el programa tiene cobertura nacional, para lo cual la distribución debe ser por estados, regiones o provincias, según corresponda.
- No siempre la ley de presupuesto tiene una glosa claramente identificable con los gastos del programa público evaluado, es decir, no siempre un programa público es un programa presupuestario. Es muy común que un programa esté inserto en una clasificación presupuestaria amplia, o que tenga una clasificación presupuestaria propia, pero que considere solo los gastos directamente asociados a la producción de los componentes, quedando fuera gastos administrativos, personal, o gastos generales. De esta manera, la definición del presupuesto real del programa requiere de un análisis y cálculos específicos, que muchas veces necesitan supuestos y aplicación de criterios económicos y financieros, que deben acordarse entre el evaluador y la gerencia administrativa del programa.

Cuadro 6
Clasificación económica del presupuesto

	Año -5	Año -4	Año -3	Año -2	Año -1
Gasto Corriente					
Personal					
Bienes de consumo					
Gasto de Inversión					
Construcciones					
Equipamiento					
Otros					
Pago deudas					
Total presupuesto					

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7
Clasificación territorial del presupuesto

	Año -5	Año -4	Año -3	Año -2	Año -1
Territorio 1					
Territorio 2					
Territorio 3					
Territorio n					
Total presupuesto					

Fuente: Elaboración propia.

iv) Gastos del programa

En este apartado se debe cuantificar los gastos del programa según su uso.

- Explicitar el monto total del gasto del programa en los últimos 5 años, considerando el gasto devengado, es decir, las obligaciones comprometidas en un período, independiente que hayan sido o no pagadas.
- Calcular y presentar los gastos totales del programa para los últimos 5 años, según las diferentes desagregaciones posibles. Al igual que los presupuestos, se debe considerar la clasificación económica y territorial del gasto. Si no existe la información sistematizada para construir estas tablas, se ha de describir la metodología utilizada.

- Construir las tablas que se presentan a continuación, respecto del año corriente o aquel en que se realiza la evaluación, el año -1 al año anterior y el período de cinco años que precedieron. Se deben incluir los valores en la moneda nacional para el año 0.

Al igual que en la estimación del presupuesto, hay que considerar que existen gastos del programa que no aparecen en la asignación presupuestaria de este, sino en otra asignación de la institución. Esto ocurre cuando un programa es ejecutado conjuntamente entre dos instituciones o con ejecución local de gobiernos subnacionales, en donde hay presupuestos y gastos de diferentes fuentes, pero que todos aportan a la ejecución del programa.

Además de los gastos monetarios que se devenguen o paguen —como el pago de subsidios, los gastos en la entrega de un servicio, y otros— también hay que considerar gastos que no significan desembolsos ni flujo de recursos hacia los beneficiarios, por ejemplo, el arriendo de oficinas, el personal de planta de la institución que participa en la gestión, los gastos en movilización, y otros.

La fuente de información de gastos generalmente son los sistemas de registros financieros, pero puede haber desagregaciones que no están en estos sistemas y deben estimarse, lo que requiere de la aplicación de supuestos y criterios de parte de los evaluadores, y el apoyo de la gerencia del programa.

Cuadro 8
Clasificación económica del gasto (valor de la moneda al año 0)

	Año -5	Año -4	Año -3	Año -2	Año -1
Gasto Corriente					
Personal					
Bienes de consumo					
Gasto de Inversión					
Construcciones					
Equipamiento					
Otros					
Pago deudas					
Total gasto devengado					

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9
Clasificación territorial del gasto

	Año -5	Año -4	Año -3	Año -2	Año -1
Territorio 1					
Territorio 2					
Territorio 3					
Territorio n					
Total gasto devengado					

Fuente: Elaboración propia.

- Presentar el gasto distribuido según los productos entregados por el programa. En este caso los gastos corresponden a los directamente asociados a la producción de los bienes o servicios que entrega el programa a sus beneficiarios. Por ejemplo, los gastos en subsidios entregados, los costos de la entrega de un servicio, o el costo en la producción de un bien entregado.

Cuadro 10
Clasificación productiva del gasto

Producto	Año -5	Año -4	Año -3	Año -2	Año -1
Producto 1					
Producto 2					
Producto 3					
Producto 4					
Total gasto devengado					

Fuente: Elaboración propia.

v) *Fuente de financiamiento del programa*

En este apartado se debe identificar la fuente de ingresos de fondos del programa, con la desagregación que se presenta a continuación.

- Presentar en un cuadro los montos de ingresos del programa para los últimos cinco años, según las diferentes fuentes de financiamiento, e identificar los recursos provenientes del presupuesto público, ya sea directamente o vía transferencia de otra institución pública, así como los ingresos extrapresupuestarios, como aportes de instituciones públicas autónomas, organizaciones comunitarias, organismos no gubernamentales, empresa privadas, e incluso el aporte propio de los usuarios del programa.
- Construir la tabla que se presenta a continuación, según el año corriente o el año en que se realiza la evaluación, y el año -1 al año anterior y, además, el período de los cinco años precedentes. Se debe poner los valores en la moneda nacional para el año 0.

En general esta información no se encuentra claramente definida en documentos formales, sobre todo si el programa tiene financiamiento adicional a la institución responsable. En estos casos, los evaluadores deben realizar un análisis, aplicar los criterios y calcular los aportes con la ayuda de la gerencia administrativa del programa.

Cuadro 11
Fuentes de financiamiento

Fuente de financiamiento	Año -5	Año -4	Año -3	Año -2	Año -1
Presupuesto público institución					
Presupuesto público proveniente de otra institución					
Extrapresupuestaria: aporte de otras instituciones					
Extrapresupuestaria: aporte o pago usuarios					
Total presupuesto					

Fuente: Elaboración propia.

vi) *Seguimiento presupuestario*

En este apartado se debe describir el seguimiento presupuestario del programa, según las siguientes características.

- Verificar si existe un plan de ejecución presupuestaria, los gastos programables e inerciales que considera, y cómo se ajusta el programa con la proyección de ingresos.
- Indagar si existe un seguimiento periódico de la ejecución presupuestaria, su periodicidad —mensual, trimestral, u otra—, el sistema de devengamiento de gastos

e ingresos, si se distinguen los gastos programables con los inerciales, si hay metas de ejecución, y otros.

d) Indicadores presupuestarios

La gestión financiera descrita en esta sección es evaluable de forma objetiva mediante la construcción de los siguientes indicadores presupuestarios.

i) Financiamiento propio

Incluye los recursos propios generados por los entes públicos ejecutores del programa, así como también el apalancamiento de recursos que pueden provenir de otras instituciones públicas e incluso privadas, así como de los mismos usuarios. Se debe identificar si existe alguna estrategia para lograr el aporte de terceros o la recuperación de gastos de los propios usuarios, que permita conseguir recursos externos que fortalezcan el programa. Asimismo, se debe describir en qué se fundamenta la elección de esta estrategia, y explicar su funcionamiento y montos considerados. Por ejemplo, el pago de derechos o aranceles por venta o acceso a servicios —certificaciones, peajes, peritajes, u otros—, los copagos por servicios, la venta de algún bien, o los aportes de terceros.

ii) Gastos de operación

Refiere a qué porcentaje del gasto total es destinado al gasto de operación y se mide la relación del gasto operativo respecto al gasto total, considerando como gasto operativo el gasto en personal y en bienes y servicios de consumo.

iii) Inversión

Es la capacidad del ente público para destinar recursos a infraestructura productiva, inversión pública e inversión social con respecto al total del presupuesto. En este caso muchos programas sociales deben considerar como inversión aquellos gastos que típicamente no son considerados como bienes de capital, pero que, sí son inversión social, como por ejemplo, la educación, la capacitación laboral, o la generación de capital social.

iv) Ejecución presupuestaria

Identificar y calcular el presupuesto disponible o vigente del programa y el gasto ejecutado o devengado en los años en estudio. Esta comparación permitirá calcular la ejecución presupuestaria del programa, como un buen índice de su gestión financiera.

En un principio, se debe calcular el presupuesto inicial del programa, que corresponde al presupuesto asignado cada año según la ley de presupuesto, pero este debe ser corregido por las modificaciones a este presupuesto que puedan ocurrir a lo largo del año, determinando así el presupuesto vigente, aquel que el programa tuvo disponible para su ejecución.

Posteriormente, se debe calcular el gasto devengado del programa, que corresponde al registro de todas las obligaciones financieras del programa en el momento que se generan, independiente si han sido o no pagadas durante el año referido.

v) Gastos de administración

Identificar los gastos del programa que no están directamente asociados a la producción de los productos, sino que son gastos asociados a los servicios de apoyo para la producción de los bienes y servicios del programa, por ejemplo, los gastos de dirección, las capacitaciones internas, la contabilidad, la supervisión, las asesorías legales, o los gastos de oficina.

Los gastos de administración de un programa pueden tener un componente fijo y uno variable. Fijo, como las inversiones necesarias para el funcionamiento independientes del nivel de producción, como vehículos, oficinas, y mobiliarios, y variable, como la ejecución de actividades que sí dependen del nivel de producción, como supervisión, difusión, uso de materiales de oficina, y otras.

No siempre los gastos administrativos están incluidos en los presupuestos de los programas, siendo común que se encuentre en clasificaciones presupuestarias de gastos generales, que involucran a toda la unidad o institución, como personal, gastos de consumo, servicios básicos, contabilidad, gerencia, y otros. Generalmente, es necesario hacer estimaciones de los gastos administrativos a partir de la información disponible, lo que hace necesario prorratear gastos, aplicar supuestos, y ponderar gastos de administración asociados a remuneraciones, materiales, servicios, y otros. En estos casos es necesario desarrollar una metodología para la estimación del gasto administrativo. A continuación se presenta una tabla con los indicadores presupuestarios a completar. Se deben hacer estimaciones o cálculos cuando sea necesario.

Cuadro 12
Indicadores presupuestarios

Indicador Presupuestario	Fórmula	Año -5	Año -4	Año -3	Año -2	Año -1
Porcentaje de ingresos propios	(aporte de otra institución pública o privada + aporte usuarios) / (total ingresos)					
Porcentaje de gastos de operación	(gastos en personal + gastos en bienes y servicios) / (total gastos)					
Porcentaje de inversión	(gastos en inversión) / (total gastos)					
Ejecución presupuestaria	(gasto devengado) / (presupuesto vigente)					
Gastos de administración	(gastos de administración) / (total gastos)					

Fuente: Elaboración propia.

5. Evaluación de la gestión

A partir de la descripción realizada de los aspectos relevantes de la gestión de un programa, se debe hacer un análisis y una evaluación de estos aspectos, considerando la existencia o inexistencia de los elementos presentados, su nivel de formalización, y su calidad, según se presenta a continuación.

a) Modelo de gestión

Se analiza si el modelo de gestión propuesto para la operación del programa se ajusta a las necesidades de este, considerando los principales elementos que lo caracterizan según se presenta a continuación.

i) Identificación del proceso productivo³³

- Evaluar la formalidad en la descripción de los procesos productivos, la existencia de documentos que la avalen, la claridad en su descripción, la definición de responsables de la ejecución de las actividades, las instituciones intervinientes, y otros. Una menor aplicación de criterios individuales o personales en la ejecución de las actividades de los procesos debe ser valorada positivamente.
- Valorar la congruencia entre el diseño de los procesos con lo encontrado en la realidad, por medio del análisis de las fortalezas y las debilidades prácticas encontradas.
- Analizar si los elementos del proceso están definidos de forma precisa y si son necesarios y suficientes: 1) insumo o entrada del subproceso; 2) producto o salida resultante de una actividad que se transmite a otro subproceso como insumo; 3) controles o documentos que regulan la forma en que se deben ejecutar las actividades del proceso, y 4) mecanismos o los distintos recursos necesarios para que un proceso se ejecute.
- Afirmar si la modalidad de producción del programa —ejecución directa, o delegada a un tercero público o privado— es adecuada.

³³ Si la evaluación de un programa considera una evaluación de procesos, esta sección debe basarse y utilizar la evaluación de procesos presentada en este manual.

- Evaluar si se consideró un enfoque de género, etnicidad, demografía, u otro en el proceso productivo, su diseño o su implementación.

ii) *Estructura organizacional*

- Evaluar si la estructura organizacional representada en el organigrama es adecuada para la gestión del programa, por medio de la identificación de elementos en la organización que puedan generar alguna dificultad, o que sean necesarios de incorporar para una mejor gestión.
- Evaluar las características del personal a la luz de las necesidades técnicas y administrativas del programa, para analizar su idoneidad en cuanto a profesiones, capacitación, cantidad de técnicos y profesionales, y otras.
- Analizar si existe una correcta asignación de responsabilidades, y si estas se asignan según perfiles de cargos, y si estas funciones y responsabilidades se cumplen en la práctica.
- Finalmente, se debe hacer un juicio respecto a la capacidad de la institución, en general, y la unidad responsable, en particular, para ejecutar el programa. Para esto no existe un modelo, pues la estructura y el personal adecuados dependen de la naturaleza del programa, del nivel de desarrollo institucional del país, de los recursos disponibles, y otros. No obstante, se recomienda que la evaluación considere los siguientes elementos para un diseño organizacional adecuado:
 - Formalidad en el diseño de la organización del programa, que existan documentos formales con la organización del trabajo de la institución para la ejecución del programa, con las responsabilidades y funciones claras, y que sean conocidos por todos.
 - Claridad respecto del tipo de relación entre los distintos actores en la operación del programa. Se debe identificar qué unidad o actor es el responsable y cuáles son de apoyo, control, comunicación o coordinación.
 - Una estructura flexible, versátil y relacional en los actores.
 - Unidades con funciones especializadas en control de gestión.
 - Inexistencia de compartimientos estancos y jerarquizaciones excesivas.
 - Fomento al trabajo en equipo.
 - Delegación clara de funciones y actividades en los actores.

iii) *Mecanismos de coordinación*

- Evaluar si los mecanismos e instrumentos de coordinación al interior de la institución están definidos claramente, son adecuados y se cumplen en la práctica. Se debe valorar la formalidad, el carácter práctico, y el uso correcto de estos mecanismos.
- En el caso de existir la modalidad de contratos y/o convenios para la ejecución del programa, se debe analizar su contenido considerando la necesidad de que estos incorporen incentivos que permitan reducir los comportamientos oportunistas de alguna de las partes involucradas; que se promueva la eficiencia en la provisión del servicio, y que permitan su monitoreo para evaluar cumplimiento y la calidad de los productos, con la inclusión de estándares o indicadores de desempeño y mecanismos que los hagan exigibles.

iv) *Mecanismos de asignación de recursos*

- Analizar si los criterios y metodologías de asignación o distribución de recursos entre unidades administrativas, territoriales, o productos del programa son adecuados según el modelo de gestión, y si es que estos criterios reflejan la búsqueda de mejores resultados esperados del programa.

- Valorar la existencia de metodologías que utilicen información para la asignación de recursos, que se promueva la distribución transparente y que se consideren aspectos técnicos; para evitar así la asignación por otros tipos de criterios, y se promueva la asignación que busque contribuir al logro del objetivo del programa. Por ejemplo, la distribución de recursos en un programa contra la pobreza debería asignarse más recursos para las zonas con presencia de mayores índices de pobreza.

v) *Mecanismos de transferencia de recursos*

- Analizar los mecanismos utilizados para la transferencia de recursos cuando existen funciones que se delegan a otras instituciones, la formalidad de estos mecanismos y las modalidades de pago según el modelo de gestión. Se debe valorar que estos mecanismos respondan a criterios de eficiencia, oportunidad y calidad en el servicio. Por ejemplo, el pago contra entrega de productos para asegurar la cantidad y calidad al menos costo y así promover la gestión por resultados y la calidad del gasto; o la utilización de convenios de desempeño o contratos, donde se identifiquen claramente los productos esperados, las cantidades, costos y características —calidades— y las condiciones para ser transferidos los recursos según el cumplimiento de estos elementos.

vi) *Mecanismos de selección y focalización de usuarios*

- Evaluar si existen metodologías de focalización y selección de beneficiarios definidos con precisión para el programa, con el uso de criterios técnicos y transparentes, que permitan asegurar la llegada a la población que se deseaba atender. Se debe valorar que estos criterios fomenten la obtención de los objetivos del programa. Por ejemplo, un mecanismo de focalización para ser aplicado a microempresas puede ser el nivel de sus ventas, mientras que, dentro de esa población objetivo, la selección de los beneficiarios puede ser por medio de la presentación de proyectos para ser evaluados técnicamente con el objetivo de entregar los recursos a los que se consideren mejores dentro de la población objetivo, y así tener mayores posibilidades de lograr los objetivos del programa de aumentar las ventas del sector.
- Evaluar si los instrumentos y procedimientos para la focalización y selección de beneficiarios funcionan en la práctica, si se implementan o no, y su utilidad.

vii) *Enfoque territorial*

- Evaluar si existe y si es necesario un enfoque territorial para el diseño y/o ejecución del programa, con la incorporación de variables étnicas, geográficas, demográficas, y otras.
- Fundamentar la necesidad de la incorporación o el retiro de este enfoque para el programa cuando corresponda.

b) Gestión para resultados

Evaluación del grado en que el programa recoge el enfoque de gestión para resultados en su planificación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación.

i) *Planificación y programación*

- Valorar positivamente la existencia de un proceso de planificación que haya dado origen al programa y/o sus elementos estratégicos, sobre todo si este proceso consideró un diagnóstico. Asimismo, se debe valorar que el programa se encuentre dentro de un proceso de planificación institucional con objetivos definidos con claridad y acciones para lograrlos, dentro de un proceso técnico y participativo. Por ejemplo, que el programa sea una parte importante de un plan de acción sectorial o institucional, elaborado con su correspondiente diagnóstico, objetivos, metas, o indicadores.
- Evaluar si existe una programación para la ejecución del programa; y si esta es una guía real para su implementación. Para esto se debe analizar si existe un plan operativo anual,

la calidad de su formulación, su claridad, su relevancia y, sobre todo, su naturaleza práctica en la aplicación.

- Analizar los criterios y la metodología utilizados para definir los elementos estratégicos del programa: resultados esperados —objetivos—, productos, actividades, indicadores, metas, y otros. Se debe evaluar la consistencia y calidad en la definición y presentación de estos elementos, según lo presentado en documentos formales y oficiales. Si se usa la metodología de marco lógico, se debe analizar que esta sea aplicada según indica la bibliografía respectiva.
- Revisar la formalización en documentos tanto de la planificación estratégica como de la programación de actividades. Se debe analizar el documento resultante —plan, guía, manual, u otro—, y su uso práctico en la ejecución del programa de parte de los ejecutores, es decir, si es una herramienta útil, si el programa de trabajo permite implementar la estrategia y si lo realizado en la práctica se ajusta a sus contenidos.

ii) *Dirección*

- Evaluar si las atribuciones, facultades, e instrumentos que posee la dirección del programa son difundidas y conocidas por los ejecutantes de este, y si las instancias de decisión a nivel central se coordinan a nivel de las unidades territoriales y administrativas.
- Identificar las debilidades y fortalezas en el proceso de toma de decisiones del programa, la comunicación de estas hacia las unidades territoriales y administrativas, y su relación y relevancia respecto a la obtención de los objetivos del programa.

iii) *Aseguramiento del desempeño*

- Indagar la existencia de mecanismos de aseguramiento del desempeño, valorando positivamente la existencia de convenios o acuerdos con otras instituciones públicas, que fijen cantidad y calidad de los bienes y servicios que el programa se compromete a producir, o los objetivos a lograr.
- Valorar positivamente la existencia de mecanismos de incentivos al buen desempeño individual y colectivo, resultante de una evaluación que contenga ciertos criterios claros de medición y cuyos resultados sean difundidos. Estos mecanismos permiten crear sinergia entre los intereses individuales de las personas y las autoridades e instituciones.

iv) *Mejoramiento continuo*

- Evaluar positivamente la existencia de algún tipo de estrategia que busque el mejoramiento continuo de los productos del programa, que considere recolección periódica y sistemática de la información, incluyendo la opinión de los usuarios. Por ejemplo, la aplicación permanente de encuestas de satisfacción de usuarios, la existencia de oficina de reclamos, o la realización de grupos focales para evaluar la ejecución del programa.

v) *Sistemas de información*

- Evaluar la existencia y la formalidad de sistemas de información del programa, sus características técnicas, variables incorporadas, funcionalidad y ajuste a las capacidades y necesidades de los usuarios.
- Evaluar si la información que genera el sistema es adecuada en cantidad, calidad y oportunidad para aprovecharla en un correcto seguimiento del programa.
- Evaluar el efectivo uso del sistema de información, su utilidad y beneficios, y si se usa para retroalimentar la toma de decisiones.

vi) *Seguimiento y monitoreo*

- Evaluar la existencia y formalidad de un sistema de seguimiento y monitoreo del programa; los elementos que lo componen; si es un sistema integrado o se le considera independiente a otros programas de la institución; la información que se monitorea; si la información que se utiliza es oportuna y veraz, y si la periodicidad del seguimiento es adecuada al calendario de ejecución del programa.
- Evaluar la vinculación del sistema de seguimiento con los sistemas de información disponibles —bases de datos, sistemas informáticos, registros, y otros—.
- Evaluar cómo ha operado el seguimiento y monitoreo del programa en la práctica, si la información es suficiente, si la actualización es periódica, y los efectos e implicancias del sistema en la gestión. En este caso, es relevante verificar si se utiliza el sistema de seguimiento y monitoreo para analizar el avance operativo o de logros del programa, y si permite retroalimentar la gestión del programa.
- Es importante evaluar la existencia y calidad técnica de una línea base en el sistema de monitoreo, específicamente de los indicadores definidos de productos y resultados que permita la evaluación.
- Evaluar la coherencia del sistema de seguimiento y monitoreo con los sistemas de control de gestión institucional, la comunicación entre ellos, posibles complementariedades o duplicidades, así como las instancias en la que radica la responsabilidad de estas funciones.

vii) *Sistema de evaluación del programa*

- Verificar la existencia, la formalidad y la pertinencia de un sistema de evaluación del programa; si las evaluaciones a realizar son pertinentes considerando la naturaleza e historia del programa, o debieran ejecutarse otro tipo de evaluaciones.
- Analizar la coherencia entre la información disponible en los sistemas de información, seguimiento y monitoreo con las necesidades de información para una evaluación adecuada del programa.
- Analizar si los resultados de las evaluaciones realizadas anteriormente fueron útiles para mejorar algún ámbito de los procesos, la gestión, los productos y los resultados del programa; cómo se puede apreciar la mejora, y qué cambios significó a nivel de diseño y gestión del programa.

viii) *Rendición de cuentas y transparencia*

- Evaluar si los mecanismos que tiene el programa para dar cuentas públicas a la comunidad son suficientes, si la desagregación de la información es acorde a la cobertura y magnitud del programa, si la periodicidad es adecuada, y si los formatos de presentación son claros. En general, se deben evaluar los elementos que permitan que la comunidad conocer los principales elementos de la gestión, producción, y resultados del programa.
- Evaluar si existen gestiones realizadas o planeadas en pos de la transparencia y si estas han permitido acercarse a la comunidad; si la información es recibida y conocida por la comunidad incluyendo los beneficiarios. Por ejemplo, si los resultados de las evaluaciones realizadas del programa han sido difundidos si se realizan cuentas públicas o publican documentos.

c) **Gestión financiera**

En esta sección se debe analizar el manejo de los recursos financieros del programa, considerando los siguientes elementos.

i) Administración financiera

- Valorar positivamente la existencia de un sistema de administración o gestión financiera que considere un registro de información, sumado a otros que permitan su procesamiento y utilización en distintos fines, y en un ambiente informático.
- Evaluar el funcionamiento práctico de este sistema, en relación con las facilidades que este entrega a la ejecución del programa, sus fortalezas y debilidades.
- Analizar las responsabilidades y atribuciones de los distintos agentes del programa respecto a la gestión financiera, considerando que, en un modelo eficiente de gestión, las autoridades deben adoptar las decisiones sobre prioridades y asignación de recursos, y realizar las modificaciones o correcciones resultantes de los sistemas de monitoreo y evaluación.
- Los responsables de la ejecución de los programas deben formular metas y definir los insumos necesarios para alcanzarlas, tomando las decisiones respecto a la cantidad, calidad y oportunidad para la disposición y uso de los recursos, generar los registros de avances físico-financieros, y llevar a cabo la evaluación primaria de la gestión de los recursos.
- Por otra parte, los jefes de las unidades administrativas deben velar por el cumplimiento de las normas de control interno en el uso de los recursos, y brindar apoyo a los ejecutores en los procesos de adquisición de los insumos. Estas funciones deben evaluarse respecto a su cumplimiento e identificar falencias que atenten con una buena gestión del programa.

ii) Determinación del presupuesto del programa

- Analizar la modalidad utilizada por el programa para formular el presupuesto anual y valorar el uso de metodologías que consideren los resultados esperados, productos o actividades (en ese orden) para definir los recursos necesarios. Se debe evaluar positivamente la formulación de presupuestos en consideración del logro de objetivos, la producción de cierta cantidad de productos, o la realización de las actividades necesarias, por medio del uso de metodologías cuantitativas de asignación de costos.
- Analizar la modalidad de asignación del presupuesto hacia el programa, de parte de las instituciones pertinentes —secretarías de hacienda, finanzas, economía, u otras—. Si bien esto no es parte de la gestión del programa, pues es un ámbito institucional de mayor nivel, se debe valorar la realización de acciones que tiendan a un presupuesto con enfoque en el logro de resultados, con acciones para disponer y utilizar información de desempeño en la formulación, la solicitud y la aprobación del presupuesto. Por ejemplo, que se midan los recursos asignados al programa y el grado de consecución de sus objetivos mediante un sistema de evaluación, y que esta información sea utilizada para formular y solicitar el presupuesto del programa, y la posterior asignación presupuestaria.

iii) Presupuesto del programa

- Analizar el comportamiento histórico del presupuesto del programa y relacionarlo con lo evaluado en el punto anterior.
- Analizar la estructura del presupuesto desde el punto de vista de la clasificación económica y la clasificación territorial, utilizando lo presentado en las tablas presentadas la sección de descripción.
- Evaluar y validar la metodología de cálculo para la construcción de las tablas indicadas, ya que en muchos casos es una información que no está sistematizada y representa un avance en el conocimiento del programa, que permitirá construir o desagregar indicadores financieros para su posterior evaluación.

iv) Gastos del programa

- Analizar la estructura del gasto según lo presentado en las tablas de la sección de descripción. Este análisis permite conocer el producto más importante en términos de recursos del programa: conocer dónde se concentra el gasto desde el punto de vista territorial, y en qué se gasta principalmente, lo que permite enfocar el análisis de eficiencia y economía del programa, lo que permite contar con información cuantitativa para el cálculo de indicadores en estas dimensiones.
- La evolución de la tendencia anual de los tipos de gastos también es importante para conocer y comprender cambios en el diseño del programa, prioridades, y magnitud de recursos, lo que contextualiza la evaluación de resultados de este.
- Evaluar y validar la metodología de cálculo para la construcción de las tablas indicadas, considerando que en muchos casos es una información de la que no se disponía, por lo que representa un avance en el conocimiento del programa, que permitirá construir o desagregar indicadores financieros para su posterior evaluación.

v) Fuentes de financiamiento del programa

- Analizar la tabla que muestra las fuentes de financiamiento del programa. En esta, se ha de valorar la existencia de aportes de terceros, que muestra capacidades de apalancamiento de recursos para el logro de los fines del programa, en pos de un aumento en su eficacia. Este análisis permite conocer los esfuerzos de las instituciones participantes en el logro de los objetivos del programa. Además, el análisis de la evolución de los ingresos según fuente de financiamiento permite apreciar la tendencia y comprender cambios en los presupuestos anuales que afecten a la gestión y resultados del programa.

vi) Seguimiento Presupuestario

- Valorar positivamente la existencia de un plan de ejecución presupuestaria, desagregado en ítems de gastos de la forma más detallada que sea posible, que, además, debe ser coherente con las proyecciones de ingresos del programa.
- Analizar y valorar la existencia de un sistema de seguimiento presupuestario, sus bondades y sus debilidades en el funcionamiento y su efecto en la gestión del programa.

d) Indicadores presupuestarios

La cuantificación de los indicadores presupuestarios descritos anteriormente es una forma objetiva de evaluar los resultados de la gestión presupuestaria y financiera de los programas públicos. En un principio, se debe analizar la metodología de cálculo de estos indicadores, validando su cuantificación antes de analizarlos, pues pueden existir omisiones o errores que afecten la calidad de la información, motivo por el cual se puede proponer una nueva metodología para su cálculo.

i) Financiamiento propio

Este indicador muestra el grado de independencia financiera del programa. La existencia y alto porcentaje de este indicador se evalúa positivamente, sobre todo si existe aporte privado o de los mismos usuarios, esperándose un crecimiento relativo en su evolución anual.

Los programas públicos tienen objetivos que se buscan alcanzar para beneficio de la sociedad, para lo cual utiliza fondos públicos. Si existe capacidad de atraer recursos privados, ya sea de instituciones o empresas o de los mismos usuarios, se logran conseguir recursos adicionales para el logro de los objetivos del programa.

ii) Gastos de operación

Muestra la proporción del gasto total del programa que es utilizada para gastos de operación—personal y bienes y servicios de consumo—. En general, estos gastos son necesarios para el funcionamiento del

programa, pero es preferible contar un valor bajo de este indicador, pues mientras menor es el porcentaje de gasto operativo, mayor serán las asignaciones a otros rubros como infraestructura, o inversión física o social.

iii) Inversión

Muestra la proporción del gasto destinada a inversión, esperándose un alto valor para este indicador, pues demuestra la capacidad del ente público para destinar recursos a infraestructura productiva, e inversión pública e inversión social.

La inversión se entiende como la producción de elementos que permitan generar beneficios a futuro, a diferencia de los gastos, que significan un consumo en el corto plazo. Al respecto, se debe considerar no solo la inversión en activos físicos, sino también la inversión social —educación, capital social, capacitación, y otros—, sobre todo para los programas sociales, o la inversión en recursos naturales —programas ambientales—.

iv) Ejecución presupuestaria

Este indicador demuestra la capacidad del programa de ejecutar los recursos asignados, y por lo tanto, es un elemento importante de la gestión financiera. La evaluación debe considerar un alto porcentaje esperado de este indicador, idealmente un 100%, lo que indicaría el total uso de los recursos para el logro de los objetivos del programa. En el caso de no lograr el 100% de este indicador, se debe indagar las causas y justificaciones, de manera de realizar un análisis informado.

Es recomendable analizar y comparar la evolución anual de este indicador, y en algunos casos donde sea factible y conveniente según la naturaleza del programa, analizar el comportamiento del gasto en forma desagregada por períodos más cortos —mensualmente, trimestralmente, o semestralmente—.

v) Gastos de administración

Este indicador muestra en términos relativos cuántos recursos se gastan en funciones de administración; gastos necesarios, sin duda, pero que no llegan directamente a los usuarios o beneficiarios. La evaluación debe considerar como un resultado esperado un bajo porcentaje del valor de este indicador, que demuestre una alta eficiencia en la gestión del programa. No existen estándares definidos respecto al valor esperado de este indicador, pues depende de la naturaleza, del proceso de producción y del modelo de gestión del programa; no obstante, se estima no debiera ser mayor al 15%.

Una buena alternativa para analizar la pertinencia del valor de este indicador, es la comparación con los porcentajes de gastos administrativos de programas similares, ejecutados tanto por el sector público como por el privado, o usar la evolución anual de este indicador como parámetro de comparación.

D. Evaluación de productos

1. Alcance y objetivo

Este tipo de evaluación busca conocer el desempeño del programa desde el punto de vista de los bienes y servicios que produce³⁴, específicamente su cantidad y calidad. Para este propósito, es necesario cuantificar la magnitud de la producción, analizar los atributos de los productos, comparar ambos elementos con las necesidades y percepciones de los usuarios o beneficiarios del programa y evaluar si se lograron los resultados esperados a nivel de producto, en términos de eficacia, calidad, eficiencia y economía.

La evaluación se concentra en los bienes y/o servicios producidos o entregados como resultado de la gestión de un programa, sin considerar su forma de producción, ni sus resultados e impactos en los usuarios. De esta manera, el análisis se centra en dos aspectos:

³⁴ También se puede evaluar el desempeño desde el punto de vista del logro de los objetivos, lo que se tratará en el subcapítulo II.E.

- i) **Cuantitativo:** referido a los niveles de producción, la cobertura alcanzada, el logro de la focalización aplicada, los resultados del proceso de selección, y otros.
- ii) **Cualitativo:** referido a las características o atributos de los bienes o servicios, relacionados a aspectos técnicos de calidad como el cumplimiento de estándares, o a aspectos más subjetivos, como son la satisfacción de los usuarios con los productos.

Este tipo de evaluación también se denomina evaluación de desempeño, en este caso, del desempeño en la entrega de los productos. Se realiza mediante la utilización de indicadores de desempeño en los ámbitos de la eficacia, calidad, eficiencia y economía, referidos solo a los productos del programa, siendo el principal método de análisis para este tipo de evaluación, el análisis cuantitativo de los indicadores, sobre todo su comparación con las metas.

2. Equipo y plazo

El equipo necesario para realizar este tipo de evaluación no es numeroso. Los fundamentales son un experto con experiencia en el diseño y análisis de indicadores —y de marco lógico, si se utiliza esta metodología—, y uno o más expertos que puedan interpretar el resultado obtenido en los indicadores, para lo cual se requiere conocimientos y experiencia en la temática del programa.

El análisis requiere de un levantamiento de información que permita cuantificar indicadores, por lo que se requiere conocimiento de técnicas de manejo de información y procesamiento, y en algunos casos, de levantamiento de fuentes primarias como encuestas o entrevistas. El plazo para su ejecución puede ser entre tres y cuatro meses, dependiendo del tiempo requerido para levantar la información.

3. Metodología

La metodología para este tipo de evaluación es principalmente cuantitativa, basada en las evidencias proporcionadas por la cuantificación de indicadores de desempeño, específicamente los “indicadores de producto” del programa, que se deben diseñar, cuantificar, analizar e interpretar los resultados considerando el cumplimiento de metas, comportamientos históricos, u otros tipos de comparaciones, de manera de valorar los niveles de producción alcanzados, así como también los atributos de cada uno de los productos del programa, como costo promedio, calidad, plazo de entrega, y otros.

Debido a que este tipo de evaluación se centra en los productos que entrega el programa, las fuentes de información necesarias para cuantificar estos los indicadores debieran estar disponibles en registros o sistemas de información propios del programa; o ser posibles de levantar entre sus beneficiarios (encuestas, visitas, reuniones grupales, u otros).

4. Evaluación de productos

En esta evaluación se comienza por conocer las magnitudes globales y desagregaciones relevantes en la entrega de cada uno de los productos, además de los beneficiarios o usuarios que los recibieron, por medio del uso de datos e información estadística del programa. A partir de esta información se deben construir y analizar indicadores que den cuenta de los distintos ámbitos del desempeño del programa a nivel de productos —eficacia, calidad, eficiencia y economía—. A continuación, se describe la estructura de la evaluación de productos.

a) Niveles de producción

El análisis debe hacerse separadamente para cada uno de los productos que entrega el programa, por medio de la presentación de cuadros descriptivos con información sobre la cantidad de productos entregados y los usuarios del programa en los últimos cinco años.

Dependiendo del tipo de productos, se recomienda presentar datos de variables adicionales que permitan cuantificar la producción desde otros puntos de vista y así comprender integralmente el

programa. Por ejemplo, un programa que entrega bonos para mejorar el riego tecnificado, interesaría saber, cuántos bonos se entregaron, cuántos agricultores recibieron bonos, y cuántas hectáreas se subsidiaron. Si se entregan dosis de vacunas para la protección de la sanidad animal, interesa saber cuántas dosis se entregaron, cuántos animales por tipo fueron vacunados, y cuántos productores se beneficiaron.

En este sentido, hay que aclarar que no siempre son personas las que reciben los productos de un programa. Por ejemplo, en un programa de fortalecimiento institucional municipal, los beneficiarios son los municipios; en un programa de protección ambiental los beneficiarios pueden ser las áreas protegidas, y en un programa de fiscalización los usuarios serán los organismos o personas fiscalizadas. Todas estas particularidades deben verse reflejadas en la presentación del nivel de producción de un programa.

También se debe tener claridad y hacer las distinciones entre clientes, usuarios y beneficiarios que, dependiendo del programa, pueden presentar diferencias. El concepto de cliente surge de la recepción de un bien y servicio a cambio del pago parcial o total por él. Por ejemplo, en un programa de entrega de servicios públicos, los clientes serán las personas, empresas, hogares, y otros que reciban el servicio público —luz, agua, e internet, entre otros—. El concepto de usuario también se refiere al uso de un bien o servicio, pero no significa que le reporte beneficios ni deba pagar por ellos. Por ejemplo, los usuarios de un programa de fiscalización serán las entidades fiscalizadas, a las que no se le reporta un beneficio directo. Finalmente, la categoría de beneficiarios refiere a los que se benefician de un programa, que pueden ser o no los que lo reciben. Por ejemplo, los beneficiarios de un programa de prevención de desastres no son los municipios, que son clientes, sino toda la población habitante en ellos.

De esta manera, según la naturaleza del programa, los niveles de producción deben presentarse desde diferentes puntos de vista, que permita conocer en detalle todos los involucrados y los elementos afectados por la entrega del producto.

Para todos los casos, debiera presentarse, como mínimo, el nivel de producción de cada uno de los productos o componentes —cantidad y unidad—, y el total de beneficiarios, usuarios y clientes del programa, para los cinco últimos años, considerando alguna desagregación territorial —estado, región, municipio, y otros—. Para lo anterior se propone utilizar los cuadros 13 y 14.

Cuadro 13
Producción del programa según territorio (unidad del producto)

Cantidad entregada	Año -5	Año -4	Año -3	Año -2	Año -1
Territorio 1					
Territorio 2					
Territorio 3					
Territorio n					
Total					

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 14
Clientes, usuarios y beneficiarios del programa según territorio (población objetivo)

Numero de Beneficiarios	Año -5	Año -4	Año -3	Año -2	Año -1
Territorio 1					
Territorio 2					
Territorio 3					
Territorio n					
Total					

Fuente: Elaboración propia.

Luego de construir estas tablas, se deben analizar la evolución anual, las diferencias entre productos entregados y beneficiarios, el número de beneficiarios totales y por componentes, y otros, considerando la distribución territorial de la población. Es un análisis de carácter eminentemente descriptivo, pero que debe considerar la coherencia de los resultados con lo señalado en el diseño del programa.

b) Focalización y selección

Si el programa presenta algún tipo de focalización o selección de beneficiarios, en estos cuadros descriptivos del nivel de producción se debe presentar a la población beneficiaria caracterizada según los criterios definidos para focalizar y seleccionar, por ejemplo, nivel socioeconómico, ocupación, edad, ingresos, y otros.

A partir de la descripción de los beneficiarios según los criterios de focalización y selección, se debe evaluar si el programa ha llegado a la población que desea atender —población objetivo—, y hacer una comparación de la coincidencia entre la población atendida y la población objetivo definida teóricamente, según los criterios utilizados.

c) Evaluación indicadores de desempeño

Evaluación del nivel de desempeño de cada uno de los productos del programa, por medio del uso de la información de los indicadores en los ámbitos de eficacia, calidad, eficiencia y economía, diseñados y cuantificados para los últimos cinco años de operación del programa, según se describe a continuación.

i) Eficacia

En este apartado se deben analizar los indicadores referidos a la producción de los componentes relacionados con valores esperados o de referencia, que permiten evaluar el nivel de logro del programa. Estos valores esperados con los cuales el indicador realiza la comparación pueden ser una meta, la población objetivo, la población potencial, la producción del año anterior, la demanda, u otra variable que permita calcular la eficacia.

Indicadores comúnmente usados para este tipo de evaluación son:

- Cobertura población: Mide la cobertura —en porcentaje— de la población beneficiaria en relación con la población potencial —población que presenta el problema—, y/o la población objetivo —población con la que se decide trabajar—. Por ejemplo, el porcentaje de familias de escasos recursos subsidiadas respecto a la población total de escasos recursos; el porcentaje de hogares que reciben solución en vivienda respecto del total de hogares con déficit en viviendas, o el porcentaje de estudiantes de escasos recursos con bono de escolaridad respecto al total de estudiantes de escasos recursos.
- Cobertura demanda: Para los programas que operan contra demanda o solicitud de los usuarios, se utilizan estos indicadores que miden la cobertura (en porcentaje) de los usuarios atendidos respecto a los usuarios elegibles que solicitaron el programa. Por ejemplo, el porcentaje de familias que recibieron el bono de salud respecto del total de familias que solicitaron el bono de salud y que cumplían con los requisitos; el porcentaje de proyectos productivos financiados respecto del total de proyectos recibidos técnicamente viables, o el porcentaje de unidades económicas rurales con activos incrementados respecto del total de unidades económicas rurales solicitantes.
- Enfoques transversales: Indicadores que miden la cobertura del programa desde el punto de vista de los enfoques transversales, como el género, las etnias, grupos etarios, y otros, permitiendo así apreciar el resultado del programa en su entrega desde estos puntos de vista.
- Logro de metas: Mide la cobertura (en porcentajes) de la población beneficiaria o de los productos entregados en relación con una meta establecida por el propio programa. Por ejemplo, el porcentaje de empleos nuevos generados respecto a los empleos

comprometidos; el porcentaje de kilómetros de red vial conservada respecto a la meta de conservación anual, o el porcentaje de hectáreas regadas nuevas respecto a la meta anual según plan de trabajo.

- Tasa de variación: Mide el porcentaje de variación de la población beneficiaria o de los productos entregados con relación al año anterior o a un año base, lo que permite dar cuenta de la evolución en la producción del programa. Por ejemplo, el porcentaje de variación de los subsidios entregados respecto al año anterior, el porcentaje de variación de superficie de suelo conservado respecto al año base, o el porcentaje de microempresas en funcionamiento respecto a las creadas el año anterior.

En el ámbito de eficacia se debe esperar el logro de valores cercanos al 100% en los indicadores, entendiendo que, mientras mayor sea este resultado, el programa será más eficaz. No obstante, se debe ser conciente de que no siempre es posible lograr el 100%, por lo que se debe considerar el comportamiento histórico y los recursos y capacidades disponibles. En todos los casos se deben presentar los fundamentos y explicaciones necesarias de los valores obtenidos. Lo esencial consiste en poder concluir o intentar responder si el programa produjo los componentes en la cantidad prevista, y si esta producción de componentes ha sido adecuada para atender la necesidad y, por lo tanto, alcanzar el objetivo del programa.

ii) *Calidad*

En este apartado se deben analizar los indicadores referidos a los atributos de los bienes y servicios que entrega el programa, y a partir de esto evaluar el desempeño de la calidad en su producción.

Los tipos de indicadores más comúnmente usados son los siguientes:

- Atributos técnicos: Mide el grado de cumplimiento de los productos respecto a estándares o normas técnicas de calidad, sean estos definidos por el propio programa, o fijados a nivel nacional e internacional. Por ejemplo, el porcentaje de raciones alimenticias entregadas que cumplen con la norma nutricional internacional —calorías, proteínas, grasas, y demás—; metros cuadrados de áreas verdes construidos en la ciudad respecto al estándar de la Organización Mundial de la Salud (OMS), o el porcentaje de casos de defensas penales públicas que cumplen con los estándares de calidad según auditoría externa.
- Valoración beneficiarios: Mide la percepción y valoración de los beneficiarios respecto a la calidad del producto recibido, medido en términos generales y/o en aspectos específicos y, en especial, que el producto responda a las necesidades. Por ejemplo, el porcentaje de adultos mayores que se consideran satisfechos con la atención en salud recibida; el porcentaje de productores que consideraron útil la asistencia técnica recibida, o el porcentaje de alumnos que calificaron como bueno o muy bueno el curso de capacitación.
- Oportunidad: Mide la calidad de los productos desde el punto de vista de los tiempos de producción y entrega, es decir, de los plazos. Por ejemplo, el porcentaje de subsidios entregados en el tiempo establecido en las bases del concurso; el tiempo promedio por km² construido, o el tiempo promedio de respuesta en la entrega de un certificado.

En el ámbito de calidad se debe evaluar integralmente el desempeño del programa, considerando los aspectos más relevantes desde el punto de vista del usuario: la entrega oportuna de los bienes y servicios, la continuidad en la prestación del servicio, las características del bien o el servicio entregado de la forma especificada, y la satisfacción de los beneficiarios del programa con el bien o servicio recibido. Esta evaluación entrega indicios respecto de si el programa produjo los componentes de manera adecuada para alcanzar el objetivo del programa.

iii) *Eficiencia*

En este apartado se deben analizar los indicadores que relacionan la producción de los componentes con los recursos utilizados para ello, sean estos recursos monetarios, humanos, físicos, u otros. Esto da cuenta de la eficiencia en la producción de los bienes y servicios.

Indicadores comúnmente usados son de los siguientes tipos:

- **Costo promedio:** Mide el costo promedio necesario para producir una unidad del producto o el costo por un beneficiario. Si el programa tiene incorporado un enfoque transversal, se puede calcular el promedio desagregado por género, etnia, grupo etario, u otro, según corresponda. Por ejemplo, el costo medio por hectárea sembrada; el costo promedio por kilómetro de camino construido, o el promedio de subsidios entregado por familia.
- **Eficiencia otros recursos:** Mide la relación de la producción de los bienes con los recursos no monetarios necesarios para su entrega, sobre todo la productividad media de los recursos humanos u de otros factores de producción relevante. Por ejemplo, el número promedio de pacientes atendidos por médico al día; el número promedio de alumnos por profesor, o el número promedio de fiscalizaciones hechas por fiscalizador.

En el ámbito de eficacia se espera que los bienes y servicios se produzcan al menor costo posible o, visto de otra forma, que los recursos produzcan el nivel máximo posible. Para esto es necesario comparar los indicadores con los resultados históricos o con otros productos equivalentes.

El análisis debe considerar que la eficiencia está relacionada con los otros ámbitos, pues el bajo costo de producción puede incidir en los aspectos de calidad y eficacia, por lo que el análisis debe ser comprehensivo y fundamentado. Lo esencial radica en poder indagar respecto al eficiente uso de los recursos por parte del programa.

iv) Economía

Este ámbito del desempeño es pertinente sobre todo para programas cuyos productos se centran en el manejo de recursos económicos. Por ejemplo, los subsidios para el fomento a iniciativas productivas, la entrega de créditos blandos, o el seguro agrícola.

Los indicadores de economía reflejan la capacidad de generar y movilizar recursos financieros, siendo los siguientes los más frecuentes:

- **Aporte de los usuarios:** Mide la capacidad de un programa de hacer partícipe económicamente a los usuarios. Demuestra el aporte del usuario en el programa. Si el programa tiene incorporado un enfoque transversal, se puede calcular el promedio desagregado por género, etnia, grupo etario, u otro según corresponda. Por ejemplo, el porcentaje del gasto de producción del componente aportado por los beneficiarios, la relación del aporte del beneficiario respecto al subsidio recibido para el desarrollo de un proyecto, o el porcentaje de gasto del programa aportado por el usuario.
- **Apalancamiento de recursos:** Mide la capacidad de un programa de hacer partícipe económicamente a otros agentes de la sociedad para el logro de sus objetivos propios.

Por ejemplo, el porcentaje del gasto de producción del componente aportado por la empresa privada, por otras instituciones públicas, o por la cooperación internacional.

- **Recuperación de costos:** Mide la capacidad de un programa de recuperar los costos que este implica. Por ejemplo, el porcentaje de recuperación de créditos de un programa, el porcentaje de aporte de las pólizas del seguro agrícola cubierta por el productor, o el monto del arancel cobrado a los usuarios para la entrega de un servicio.
- **Ejecución presupuestaria:** Mide la capacidad de un programa ejecutar los recursos asignados. Se mide con un único indicador, que calcula el monto real ejecutado por el programa respecto al monto disponible para su ejecución.

En el ámbito de la economía, se esperan resultados en los indicadores que demuestren una capacidad adecuada en el manejo de los recursos económicos. Se espera de todos los programas un alto nivel de ejecución presupuestaria y, según la naturaleza del programa, se valora positivamente el aporte de los usuarios, el aporte de terceros —públicos y privados— y la recuperación de costos.

d) Evaluación global del desempeño

Considerando que la evaluación de desempeño se realiza desde cuatro ámbitos, es necesario hacer un análisis integral, de manera cualitativa o cuantitativa, para tener un juicio final respecto al desempeño del programa a nivel del producto, como se presenta a continuación.

i) Evaluación global cualitativa

A partir de la información cuantitativa descrita anteriormente, sobre todo de la valoración de los indicadores de desempeño a nivel de los productos, los evaluadores deben hacer una valoración global que permita sacar conclusiones sobre los resultados del programa en términos de la producción de bienes y servicios.

La evaluación debe considerar el análisis integral de los resultados obtenidos, incluir todos los ámbitos de desempeño, que son complementarios y relacionados, ser comprehensiva, identificar las causas de las posibles desviaciones, reflexionar sobre posibles hipótesis para el logro o incumplimiento de las metas, y considerar siempre los recursos y capacidades de los ejecutores del programa. En este sentido se apela al conocimiento y experiencia de los evaluadores, quienes en todos los casos deben fundamentar adecuadamente su análisis.

En el caso de no disponer de la información necesaria para medir alguna dimensión del desempeño del programa —eficacia, calidad, eficiencia y economía—, se debe indicar y proponer los indicadores faltantes necesarios para la evaluación, identificando las variables que no están medidas, y como sería posible hacerlo.

Es posible que un programa sea eficaz, pero con altísimos costos de producción. Por ejemplo, que entregue vivienda a la totalidad de la población objetivo, pero a un costo promedio por vivienda exagerado para los precios de mercado.

Asimismo, un programa puede ser muy eficiente pero de mala calidad. Por ejemplo, si se atienden a muchos pacientes por día pero no se cumplen los estándares de atención, como el tiempo mínimo necesario para una atención de salud adecuada.

También es posible que un programa presente buenos niveles de indicadores de economía con alta recuperación de costos en la entrega de créditos, pero que sea poco eficaz al entregar créditos a una reducida proporción de las unidades que requieren el crédito.

De esta manera, la evaluación global del desempeño del programa debe considerar una visión completa del programa a partir de las parcialidades, siempre con la aplicación de criterios metodológicos basados en fundamentos consensuados entre el equipo evaluador y la contraparte del programa, según las características específicas del programa y la importancia relativa que tenga cada uno de los cuatro ámbitos de evaluación con relación al logro de los objetivos.

Si el programa tiene incorporado un enfoque transversal —género, etnia, grupo etario, u otro— esta evaluación global debiera hacer una conclusión al respecto, según los resultados obtenidos.

ii) Evaluación global cuantitativa

Una manera de sistematizar y expresar cuantitativamente la evaluación del desempeño de un programa a nivel de producto, de una manera integral, es la construcción de un Índice de Desempeño Global (IDG) (Schak, 2017), que entrega una apreciación general del desempeño, a partir de la evaluación parcial de los cuatro tipos diferentes de indicadores presentados.

Para construir este índice, los evaluadores deben identificar los indicadores con información disponible para cada una de las cuatro dimensiones del desempeño; luego, definir una clasificación general de niveles de desempeño según escalas y magnitudes posibles de medir en cada indicador; y posteriormente, asignar una ponderación a cada indicador dentro de una misma dimensión —que sumen 100%—, y una ponderación a cada una de las dimensiones del desempeño —que sumen 100%—.

Posteriormente, con el dato resultante del indicador se debe valorar su resultado según el nivel de desempeño alcanzado, valor que debe multiplicarse por la ponderación dada al indicador, y su resultado sumarse con el resultado de los otros indicadores de la dimensión, resultando un valor que debe promediarse ponderadamente con las otras dimensiones, según los coeficientes definidos.

Con este proceso se obtienen un valor para el Índice de Desempeño General (IDG) que oscila de 0 a 100, y que permite estimar cuantitativamente una apreciación global sobre el desempeño del programa, tal como se presenta en el ejemplo de el siguiente cuadro.

Cuadro 15
Índice de desempeño global

Indicador	Valor indicador (en porcentajes)	Nivel de desempeño (en porcentajes)			Nivel indicador (en porcentajes)	Ponderación dimensión/ indicador (en porcentajes)	Resultados (en porcentajes)
		Alto 3	Medio 2	Bajo 1			
Eficacia						30	2,6
Cobertura de proyectos financiados respecto a los demandados	70	>80	80-60	< 60	2	40	0,8
Meta de proyectos por financiar (en porcentajes)	0,93	>90	90-70	< 70	3	60	1,8
Calidad						30	2
Usuarios satisfechos con la entrega del proyecto (en porcentajes)	65	>85	85-50	<50	2	70	1,4
Tiempo de demora en la resolución de las solicitudes (en semanas)	2,5	< 2	2-3	>3	2	30	0,6
Eficiencia						20	1,35
Costo promedio por proyecto financiado (en dólares)	1 400	>2 500	1 500-2 500	<1 500	1	65	0,65
Proyectos fiscalizados por fiscalizador (Promedio)	17	<10	10-20	>20	2	35	0,7
Economía						20	1,5
Aporte de los usuarios para financiar el proyecto (en porcentajes)	0,25	>50	50-30	<30	1	50	0,5
Ejecución presupuestaria (en porcentajes)	0,85	>90	90-70	<70	2	50	1
Total IDG 100%							49

Fuente : Elaboración propia.

En el cuadro anterior podemos ver que para el indicador “Cobertura de proyectos financiados respecto a los demandados” se obtuvo un valor de 70%. Según el nivel de desempeño definido, este resultado se ubica en el rango de nivel medio, por lo que toma el valor estandarizado de 2. Esta métrica es

multiplicada por la ponderación definida para dicho indicador (40%), que resulta en un valor de 0,8. Este resultado se suma con el del resto de indicadores de eficacia —que en este caso es solo uno— por medio del mismo proceso y, finalmente, se multiplicará por el ponderador definido para el grupo o dimensión (30%). De esta manera, el valor de 2 se multiplica por el ponderador que es 0,40 con lo que se obtiene un valor de 0,8 que al sumarse al 1,8 del otro indicador darán como resultado el 2,6 que será ponderado por el ponderador de la dimensión de eficacia que es 30%. Este procedimiento se repite para cada indicador y cada dimensión, se aplica la fórmula para el IDG y se obtiene una calificación general de 49%, que puede ser considerado como deficiente tomado en cuenta que el máximo es 100.

E. Evaluación de resultados

1. Alcance y objetivo

Esta evaluación busca verificar el grado de cumplimiento de los objetivos o resultados esperados —intermedios y finales, largo plazo—, de un programa, es decir, es la comprobación respecto a si el programa contribuyó a la solución del problema o la necesidad que lo originó, y en qué medida. Esta evaluación permite concluir si la cadena de valor público definida para el programa se logra, y en qué medida, para asegurar que el gasto realizado en la ejecución del programa haya sido de calidad.

Dependiendo del plazo y la intensidad de la intervención, los resultados pueden obtenerse de manera intermedia en el corto y mediano plazo, o resultados finales en el largo plazo, pero en ambos casos estos son producidos gracias al programa.

En este tipo de evaluación lo importante es verificar que se logró el resultado, es decir, que se produjo el cambio esperado; sin necesidad de demostrar que ese cambio se debió exclusivamente al programa, pues generalmente los problemas y fenómenos sociales son multivariados, con múltiples interacciones entre variables.

Este tipo de evaluación es conclusiva, pues permite conocer si el modelo teórico del programa se cumple, ya que si se comprueba el logro de los resultados esperados, se valida la relación entre insumos – productos – resultados propuesta en la cadena de valor del programa.

Este tipo de evaluación también se denomina “evaluación de desempeño”, en este caso del desempeño en la obtención de los resultados esperados. Se realiza mediante la utilización de “indicadores de desempeño” en los ámbitos de la eficacia, calidad, eficiencia y economía, en especial a lo que respecta al cumplimiento de los objetivos del programa (eficacia), siendo el análisis cuantitativo de los indicadores, sobre todo su comparación con las metas, el principal método de análisis para este tipo de evaluación.

2. Equipo y plazo

El equipo necesario para realizar este tipo de evaluación debe ser multidisciplinario, con la presencia de un experto metodológico con experiencia en el diseño y análisis de indicadores, además de uno o más expertos temáticos en el área del programa; todos con experiencia y conocimientos en diseño y gestión de políticas públicas, y de la situación nacional e internacional de las poblaciones y organismos públicos y privados afines al tema del programa.

El análisis requiere un levantamiento de información que permita la cuantificación de indicadores, por lo que se requiere conocimiento de técnicas de manejo de información y procesamiento, y en algunos casos levantamiento de fuentes primarias como encuestas o entrevistas.

El plazo para su ejecución puede ser entre cuatro a ocho meses según la disponibilidad de la información necesaria.

3. Metodología

La metodología para ejecutar este tipo de evaluación es principalmente cuantitativa, basada en evidencias proporcionadas por el diseño y cuantificación de indicadores de desempeño. De manera complementaria se recomienda el uso de técnicas cualitativas —reuniones, entrevistas, grupos focales, u otra—, que sirvan para interpretar y analizar los resultados de estos indicadores.

Básicamente, este tipo de evaluación se lleva a cabo sobre los indicadores de desempeño que buscan determinar el logro de los objetivos del programa. En el caso de usar la metodología de marco lógico, los indicadores a analizar son los que dan cuenta del cumplimiento del propósito y el fin, mientras que en otras metodologías de planificación estratégica, los indicadores deben mostrar el cumplimiento de los objetivos generales y específicos.

Por definición, el indicador que mide el logro de los objetivos es un indicador de eficacia, por lo que, a este nivel, las dimensiones de calidad, eficiencia y economía no son pertinentes salvo para algunos programas especiales en los que el objetivo esté asociado a estos ámbitos, casos en los cuales el indicador pasa a ser de eficacia. Por ejemplo, si un programa busca mejorar la calidad de algún servicio, el indicador que mida el cumplimiento de este objetivo será del tipo de calidad; si un programa fomenta el mejoramiento de la gestión, el indicador que mide su logro será de eficiencia, mientras que un programa de recuperación de créditos tendrá un indicador de economía. En todos estos casos, los indicadores pasan a ser de eficacia cuando el objetivo es planteado de esa manera.

Para medir la eficacia de un programa se debieran utilizar pocos indicadores, pero con las características deseadas de pertinencia, relevancia, confiabilidad, economía, y adecuación³⁵, que den cuenta de manera precisa y correcta de los objetivos del programa.

Debido a la gran diversidad de objetivos que pueden tener los programas, las fuentes de información necesarias para cuantificar los indicadores son muy diversas, como los registros o sistemas de información propios del programa; la información de los usuarios a ser levantada —encuestas, visitas, consultas, u otra—, o la información que se encuentra en fuentes externas —estadísticas—.

4. Evaluación de resultados

a) Validación del diseño de objetivos

Dependiendo de la naturaleza de los programas, sus temáticas, las políticas en las que se enmarcan, los recursos, y otros, los resultados esperados de los programas pueden ser de diferente nivel, naturaleza y alcance, pero siempre deben significar un resultado concreto y relevante; resultado que debe ser entendido como un cambio en la situación, comportamiento, o estado de una población o sector objetivo. Este cambio siempre debe poder expresarse como la solución a un problema o la satisfacción de una necesidad, que igualmente deben ser correctamente identificados.

La correcta definición del resultado de un programa es un requisito básico para una evaluación adecuada, pues es posible que un programa presente malos resultados en el logro de sus objetivos, no por que sea un mal programa, sino por que estuvo mal identificado su objetivo. Por otra parte, puede que un programa presente una buena evaluación de su objetivo, por que este no fue definido como un cambio real, sino que fue determinado en términos poco ambiciosos y logrables *a priori*.

De esta manera, antes de evaluar los resultados del programa deben revisarse y validarse —o definirse, en algunos casos— de manera exhaustiva los objetivos del programa, utilizando los siguientes criterios.

i) Resultado real

El o los objetivos planteados deben representar un cambio real en la población o sector objetivo, es decir, ha de ser relevante y concreto, y significar una mejora respecto de la situación inicial de los beneficiarios.

³⁵ La metodología para la formulación de indicadores no es parte de este documento, por cuanto el ILPES cuenta con un manual específico para ello, véase Armijo, 2011.

Ejemplos de planteamientos erróneos de objetivos son los siguientes:

- “Entregar subsidios a las familias de escasos recursos”. No es un objetivo, es una acción, el objetivo debiera plantearse en términos de lo que espera que ocurra con esas familias gracias al subsidio, por ejemplo, que se alimenten mejor.
- “Viviendas entregadas a familias cohabitantes”. Se relaciona con la entrega de un producto que en este caso es la vivienda. El resultado esperado en este caso podría ser “la mejoría de las condiciones de vida de las familias al hacer uso de estas viviendas”.
- “Jóvenes capacitados”. Si bien el estar capacitado puede ser un resultado respecto a no estarlo, este objetivo no significa un cambio real y relevante. En este caso el objetivo debiera estar asociados con el objetivo de la capacitación, por ejemplo, que los jóvenes aprendan algún oficio.
- “Predios con mayor cantidad de inversión en infraestructura de riego”. Si bien significa un cambio, este no da cuenta de la satisfacción de una necesidad o solución de un problema, pues el cambio esperado es tener una mayor superficie agrícola regada.

Ejemplos de objetivos que sí reflejan cambios en las personas o sectores son los siguientes:

- “Aumento de la competitividad de los microempresarios”.
- “Disminución de la pobreza”.
- “Suelos protegidos de la erosión”.
- “Disminución de los niños que desertan de las escuelas”.
- “Agricultores con sus predios saneados legalmente”.
- “Niños en edad escolar reciben educación”.

ii) *Resultado compartido*

El objetivo de un programa es la esencia o la razón de ser de este. De esta manera, todos los responsables e involucrados con la ejecución del programa deben tener claridad y estar de acuerdo en que el objetivo identificado sea realmente el resultado esperado de su labor. Este conocimiento debe permitir que los involucrados concentren sus acciones para el logro del objetivo, tengan un horizonte en común, fomenten el trabajo en equipo, y que el objetivo les signifique una satisfacción personal e incluso un incentivo, cuando corresponda.

iii) *Causal*

El objetivo o resultado esperado de un programa debe ser consecuencia de la causalidad descrita en la cadena de valor que sostiene la fundamentación de un programa público. De esta manera, el objetivo esperado debe ser consistente con los productos entregados, y estos con las actividades realizadas.

Los programas mal diseñados tienen objetivos no consistentes en la cadena de valor, con productos no adecuados para el logro del objetivo, u objetivos mal planteados para los bienes y servicios entregados. Por ejemplo, un programa de capacitación laboral juvenil que se plantee como objetivo disminuir la drogadicción; o un programa que busque conservar el medioambiente y le entregue subsidios a los productores para forestar con especies foráneas. En ambos casos, si bien haber una relación entre ambos, la cadena de valor que hay detrás no es la correcta.

iv) *Factible*

Los objetivos planteados deben ser factibles de lograr; tal vez no por completo, aunque sí en una medida relevante. Esto es de especial importancia para los objetivos muy ambiciosos, pues si un objetivo es muy difícil de alcanzar por el programa, es improbable que la evaluación muestre resultados positivos, ya que la factibilidad es uno de los principales errores en el diseño de los programas y afecta directamente el logro de buenos resultados en la evaluación.

Algunos casos de objetivos poco factibles de conseguir son los programas que tienen problemas de diseño, en donde los productos no son los necesarios, ni los suficientes para el logro del objetivo. Por ejemplo, un programa que pretenda aumentar la productividad agrícola y entregue maquinarias a los productores. Si bien el producto entregado puede ser útil, por sí solo no es suficiente, pues para producir y aumentar la productividad se necesitan otros elementos, como la asistencia técnica, los insumos, el equipamiento, y otros requerimientos implicados en el uso de una nueva maquinaria.

Si un programa entrega desayunos infantiles y se plantea como objetivo disminuir la desnutrición infantil, seguramente no logrará su resultado esperado, ya que el desayuno es solo una de las cuatro comidas diarias necesarias. De esta manera, si bien el programa es importante y necesario, si se plantea en esos términos será difícil demostrar su éxito, pues difícilmente disminuya la desnutrición infantil.

Otro ejemplo, sería plantearse como objetivo disminuir el desempleo nacional mediante un programa de proyectos productivos comunitarios, o la disminución de la pobreza con la entrega de un subsidio al transporte.

v) *Medibles en el tiempo*

Los objetivos planteados deben permitir establecer metas y beneficios que se puedan medir, y deben estar acotados a un período de tiempo para su alcance. Lo anterior es de singular importancia para la evaluación, pues si un objetivo es muy complejo de medir, y no existe una estimación del tiempo necesario para su logro, la evaluación será compleja de ejecutar y pueden no lograrse sus resultados esperados.

b) **Validación del diseño de indicadores**³⁶

Una vez determinado el objetivo del programa, se deben identificar uno o más indicadores que permitan verificar el logro de objetivo, para lo cual se necesitan indicadores técnicamente adecuados, y que sean posibles de cuantificar.

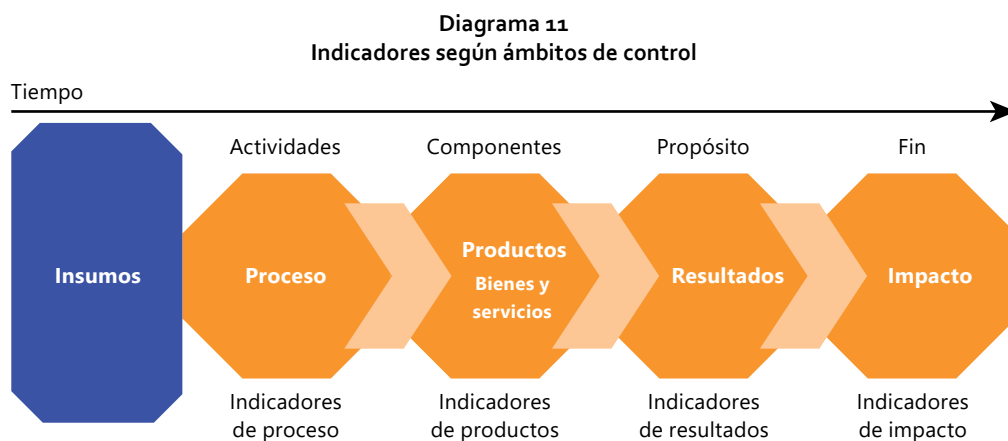
Los indicadores son los instrumentos metodológicos que entregan información para verificar el nivel de logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus objetivos, en la producción de los componentes y en la realización de las actividades (Armijo, 2011). Así, proporcionan la información para supervisar y evaluar el programa; pueden reflejar aspectos cualitativos o cuantitativos; se establecen como una relación entre variables, entregan información cuantitativa; y se les asocian metas que nos permiten conocer en qué medida se cumplen los objetivos.

Según los diferentes ámbitos necesarios de controlar en la implementación de políticas y programas públicos—ámbito de control—, los indicadores se pueden clasificar de la siguiente manera (DIPRES, 2009):

- **Procesos:** referido a actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios públicos, incluidos los procedimientos de compras, procesos tecnológicos, y administración financiera, entre otros.
- **Producto:** se refiere a los bienes y servicios públicos producidos o entregados a los usuarios o beneficiarios, incluyendo las características o atributos más importantes de estos productos. Corresponden al primer resultado de un programa o acción pública.
- **Resultados intermedios:** corresponde a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios de un programa o acción pública. La ocurrencia de estos cambios facilita y hace más probable alcanzar los resultados finales.
- **Resultados finales:** corresponde a los cambios más permanentes en los beneficiarios debido a los bienes o servicios recibidos e implica un mejoramiento sostenible en las condiciones de dichos beneficiarios.

³⁶ Para el detalle de la formulación de indicadores véase Armijo, 2011.

Los indicadores y sus ámbitos de control, dentro de la cadena de valor público y su expresión en la matriz de marco lógico, se pueden apreciar en el diagrama 11.



Fuente: Aldunate, E., "Presentación Curso Gestión por Resultados y Presupuesto", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013.

Además de los ámbitos de control de la implementación de un programa, existen cuatro dimensiones del desempeño de la gestión de un programa factibles de medir con indicadores, que se pueden clasificar de la siguiente manera (DIPRES, 2009):

- **Eficacia:** Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida se cumple con los objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Es posible obtener medidas de eficacia en tanto exista claridad respecto de los objetivos del programa y de su población objetivo.
- **Eficiencia:** Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto —bien o servicio—, y los insumos o recursos que se utilizan para alcanzar ese nivel de producción.
- **Economía:** Este concepto se relaciona con la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de los objetivos definidos por el programa. En el marco de consecución de los objetivos del programa, la administración de sus recursos exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar ingresos.
- **Calidad:** La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia, que se refiere a la capacidad para responder a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Se refiere a atributos de los productos —bienes o servicios— entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, y comodidad y cortesía en la atención.

Para los diferentes fines de evaluación, se podrán encontrar diferentes combinaciones de indicadores entre ámbitos de control y dimensiones del desempeño. Se recomienda utilizar un indicador por objetivo. No obstante, según la naturaleza del programa y la disponibilidad de información, a veces es necesario contar con más de un indicador. Por ejemplo, en el caso de la educación, internacionalmente se utilizan dos indicadores que dan cuenta de la eficacia del servicio, uno asociado a la cobertura y otro a la calidad.

A continuación, se presentan los elementos que se deben considerar para identificar indicadores adecuados para medir resultados.

i) *Factor relevante*

Es el aspecto o factor principal al cual se refiere el objetivo y es el elemento necesario de medir para dar cuenta del nivel de logro. La cuantificación de este factor debe dar cuenta del cambio en la situación, comportamiento, o estado de la población objetivo o sector en el cual se centra el programa. A continuación se presentan ejemplos de indicadores y factores relevantes —destacado en negrita—.

Cuadro 16
Factores relevantes que medir por los indicadores

Objetivo	Indicador
Aumentar las ventas de las MYPES	Variación del ingreso promedio de las micro y pequeñas empresas.
Conservar el bosque nativo	Porcentaje de hectáreas conservadas respecto del total de hectáreas vulnerables
Mejorar las condiciones de vivienda	Índice de calidad de la vivienda
Aumentar la producción agrícola del país	Porcentaje del PIB agrícola respecto del PIB total
Aumentar el empleo	Variación en la tasa de desempleo nacional

Fuente: Elaboración propia.

ii) *Medios de verificación*

Un indicador, además de ser técnicamente adecuado debe ser posible de medir, por lo que debe identificarse un adecuado medio de verificación —fuente de información— para cada una de las variables que conforman la fórmula de cálculo del indicador. Los medios de verificación pueden ser:

- Estadísticas.
- Material publicado.
- Informes de inspección visual.
- Encuestas.
- Informes de auditoría.
- Registros contables.
- Sistemas de información.
- Bases de datos.

Se les llama medios de verificación, porque a través de estos los agentes externos pueden acceder a la información y estimar el indicador de manera transparente, debiendo estar la información disponible y actualizada. Los medios de verificación deben ser formales y oficiales, deben contar con un nombre claro y completo de la fuente que contiene la información, y el nombre del área que la genera o publica, tal como se presenta en los siguientes ejemplos.

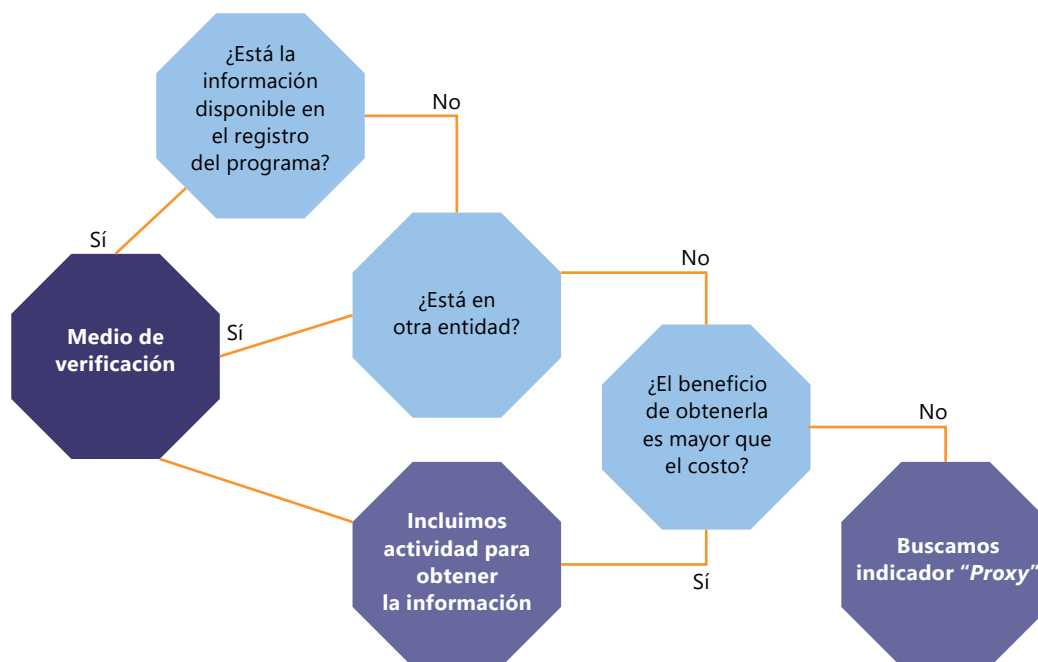
Cuadro 17
Medios de verificación

Indicador	Medios de verificación
Variación del ingreso promedio por ventas de las micro y pequeñas empresas	Formulario de declaración de impuestos de las micro y pequeñas empresas, en el Servicio de Impuestos Internos
Porcentaje de hectáreas conservadas respecto del total de hectáreas vulnerables	Catastro nacional de bosque nativo. Secretaría de Medio Ambiente
Índice de calidad de la vivienda	Censo de Población y Vivienda. Instituto Nacional de Estadísticas
Porcentaje del PIB agrícola respecto del PIB total	Sistema de Información Estadístico de la Secretaría de Agricultura
Variación en la tasa de desempleo nacional	Encuesta de Empleos. Instituto de Estadísticas

Fuente: Elaboración propia.

Para cada indicador se debe verificar que cuente con un medio de verificación adecuado, de lo contrario deberá analizarse la posibilidad de levantar dicha información. A continuación, se presenta un diagrama con los pasos a seguir para comprobar si es posible contar con un medio de verificación para el indicador.

Diagrama 12
Establecimiento de medios de verificación



Fuente: Aldunate, E., "Curso Marco Lógico", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013.

Como se aprecia en el diagrama, se deben considerar las siguientes indicaciones para establecer los medios de verificación de forma correcta:

- Si falta información, es necesario incluir actividades para obtenerla.
- Si no se puede conseguir la información, hay que cambiar el indicador (usar *proxy*).
- Si hay más de una fuente de información, verificar la consistencia de los datos.
- Los medios de verificación deben ser acordados con los involucrados.

iii) Indicadores proxy

En el caso de no existir la información necesaria para cuantificar un indicador, es posible identificar un indicador *proxy*, que si bien no da cuenta exacta de lo que nos gustaría medir para evaluar el cumplimiento de un objetivo, al menos entrega una aproximación al tema, que permite pronunciarse en la evaluación.

Por ejemplo, si un objetivo de una política pública es disminuir el tráfico de drogas, el indicador óptimo para medir sería el volumen de exportaciones de drogas, cifra a la que no podemos acceder por ser una actividad ilegal. Por lo mismo, a nivel internacional, se suele usar un indicador *proxy* para este fin: la cantidad de decomisos de droga realizados. Este no cuantifica el tráfico, pero permite cierta estimación de la magnitud del fenómeno.

c) Evaluación de resultados

La evaluación de resultados es una valoración realizada mediante juicios evaluativos de los resultados obtenidos en la cuantificación de los indicadores. Estos juicios deben ser justos, informados

y fundamentados. Para su formulación, considerar la línea base del indicador, las metas, y diversas comparaciones que permitan generar valorar el resultado obtenido por el indicador.

i) Línea base

Corresponde al valor del indicador en el momento de inicio del programa o en un momento antes del inicio de este, que se fija como punto de partida. En el caso de indicadores nuevos puede que no exista un valor base, por lo cual una vez realizada la primera medición, se toma esta como línea de base. Lo importante es que exista un valor inicial del indicador que sirva como referencia.

La línea base sirve para conocer la evaluación del indicador en el tiempo de ejecución del programa, además de definir metas a alcanzar en un cierto período. Analizar los resultados obtenidos de un indicador considerando la línea base permite emitir juicios de valor sobre el desempeño del programa.

De no existir la información sistematizada de la línea base, es posible estimarla o usar como referencia las siguientes fuentes:

- Información en registros propios del programa.
- Información diagnóstica del programa, que le dió origen.
- Documentos bibliográficos, normativos, oficiales, académicos, y otros.
- Información sobre indicadores similares en algún otro programa.
- Información entregada por expertos con conocimientos y experiencia para emitir o determinar un valor aproximado para la línea base.

ii) Metas

Es el valor de un indicador que el programa se compromete a alcanzar en un período determinado de tiempo. El grado de cumplimiento de esta meta permite elaborar juicios evaluativos respecto a los resultados logrados por un programa. De esta manera, las metas sirven como referencia de comparación para el valor obtenido del indicador, debiendo cumplir con los siguientes requisitos:

- Deben ser conocidas y acordadas con los ejecutores de los programas.
- Ser identificables, es decir, explicitar los responsables por el cumplimiento.
- Deben ser realistas, factibles de alcanzar en un período, de acuerdo a la capacidad técnica, humana y financiera del programa.
- Deber ser exigentes, pues las metas por debajo del umbral de la capacidad del programa que se alcanzan y superan con facilidad no son útiles para la evaluación.
- Deben ser claras, específicas y acotadas en el tiempo.
- Deben señalar claramente el plazo para ser cumplidas.
- Su logro debe depender de la gestión realizada por la institución.

De acuerdo al indicador, pueden existir metas ascendentes, como es el caso de los promedios de logro académico o de rendimiento, las tasas de aprobación, o la tasa de empleo. También existen metas descendentes, como por ejemplo, el tiempo promedio de respuesta, las tasas de morbilidad, de mortalidad, de accidentes, de reprobación, o de desnutrición.

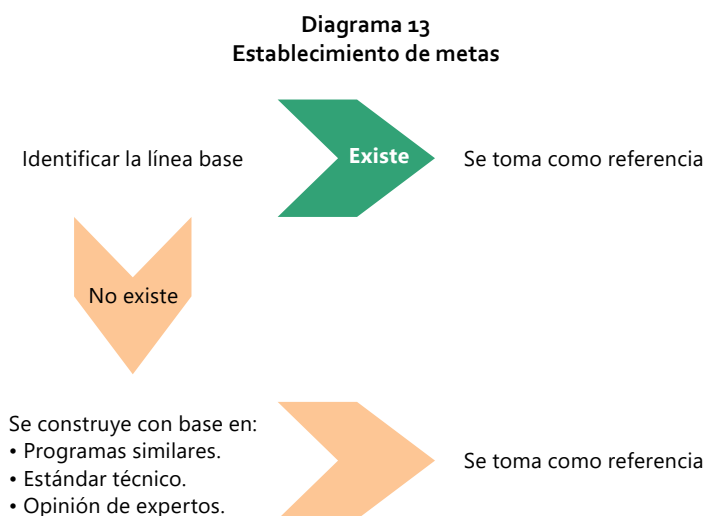
El establecimiento de metas es una tarea importante, pues su cumplimiento determina la evaluación de los resultados de un programa. De esta manera, de acuerdo a la naturaleza del programa y de la disponibilidad de información, se deben definir las metas considerando los siguientes elementos.

- Objetivos nacionales, sectoriales o institucionales.
- La disponibilidad prevista de recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos.

- La evolución histórica del indicador.
- El desempeño de sujetos, territorios o instituciones similares —análisis comparado—, de carácter nacional o internacional.
- Estándares aplicables o normas técnicas.

Las metas deben identificar que es lo que se quiere lograr —aumento de la cobertura, disminución de la pobreza, aumento de las capacidades, u otro—, cuanto se quiere lograr — -10%, 3000 unidades, 30%, u otro— y el plazo —un año, un semestre, cinco años, u otro—, todo referido al o los indicadores que miden los resultados de un programa.

A continuación, se presenta un diagrama con los pasos a seguir para identificar una meta.



Fuente: Aldunate, E., "Curso Marco Lógico", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 2013.

iii) *Análisis de resultados*

Consiste en el análisis experto de los evaluadores, que valora el cumplimiento de los objetivos planteados mediante la cuantificación de los indicadores de resultados, lo que a su vez permite medir el grado de cumplimiento. Esto significa que la población objetivo o sector haya presentado los cambios esperados en el tiempo luego de la acción del programa, lo que permite validar las hipótesis de causa-efecto planteadas por la cadena de valor del programa. Si las evidencias muestran que se cumplen las relaciones causa-efecto propuestas, se puede concluir positivamente que el programa cumple sus objetivos.

La evaluación debe realizarse a la luz de los antecedentes recopilados y de las evidencias recogidas, sobre todo de los indicadores, tanto en los aspectos cuantitativos, como el aumento del ingreso, el aumento en la producción, las mejoras en los niveles educacionales, u otros; como también en los aspectos cualitativos, como la mejora en la autoestima, el alza de las expectativas económicas, la satisfacción con un servicio recibido, y otros. Asimismo, se debe evaluar la existencia de externalidades, es decir, el logro de resultados positivos o negativos, que no fueron planeados por el programa.

El análisis debe ser comprehensivo, identificar las causas de las posibles desviaciones, reflexionar sobre posibles hipótesis para el logro o incumplimiento de los objetivos, y considerar los resultados en las evaluaciones anteriores, que pueden explicar el nivel de obtención de resultados, pues la obtención de malos resultados se puede deber a un mal de diseño o ejecución de un programa.

El análisis siempre debe tener presente la realidad del país, sector o población, desde el punto de vista del contexto social, político y económico. En este sentido, se apela al conocimiento y experiencia de los evaluadores, quienes deben fundamentar y matizar adecuadamente su análisis en todos los casos.

En el caso de no existir información necesaria para medir el resultado u objetivo del programa, se deben indicar y proponer los indicadores faltantes para la evaluación, identificar las variables que no estén medidas, y cómo sería posible hacerlo. Esto debe ser propuesto como una recomendación de la evaluación, lo que puede significar incluso una reevaluación en el momento que se tengan los datos suficientes para determinar en qué medida el programa cumple o no sus objetivos planteados.

El análisis de resultados debe utilizar como referencia los valores de las líneas base y las metas de los indicadores. No obstante, si los indicadores no tienen metas, ni líneas bases establecidas, es posible evaluar el resultado del indicador considerando los siguientes criterios.

Objetivos o metas de nivel nacional, sectorial o institucional

En el caso que existan instrumentos de planificación nacional, sectorial, territorial, institucional, u otros, que cuenten con objetivos y metas para algún indicador similar al objetivo del programa evaluado, se puede considerar en el análisis la contribución del programa con la meta establecida. Por ejemplo, si el plan nacional de desarrollo de un país se propone como meta reducir la pobreza en un 10%, y el programa evaluado es un programa perteneciente a una estrategia para la disminución de la pobreza, se debiera cuantificar y valorar en que medida el programa contribuye al objetivo nacional.

Evolución histórica del indicador

Si no hay una meta formal establecida para un indicador, es posible la comparación del valor obtenido respecto a los valores históricos de este, que muestran su variabilidad y dificultad o facilidad de afectarlo en un plazo determinado. Por ejemplo, si en un país la obesidad infantil en los últimos 10 años presenta un valor bastante estable que en promedio alcanza el 20%, será difícil esperar o exigirle a un programa que la elimine en un corto plazo.

Análisis comparado

Uno de los métodos más usados para evaluar un programa es la comparación de sus resultados con sus pares, conocido también como análisis comparado o *benchmarking*. Este método consiste en comparar los resultados obtenidos con los resultados obtenidos por otras entidades, territorios, países, u otro, según el alcance del programa. Estos pares deben tener características similares que los hagan comparables, de acuerdo a las variables relevantes para el tipo de programa.

Por ejemplo, un programa de fomento del deporte del alto rendimiento en un país en desarrollo, cuyos indicadores de resultados definidos son: el número de atletas participantes en las olimpiadas y el número de medallas obtenidas, no podrá realizar una comparación con países ya desarrollados deportivamente, sino que deberá compararse con países en un nivel de desarrollo socioeconómico similar —PIB, pobreza, tamaño de la población, y otros—.

Estándares técnicos

Consiste en comparar el resultado de los indicadores con estándares técnicos nacionales e internacionales con el fin de evaluar que tan cerca o lejos se encuentra el país, ciudad, región, u otro a lo recomendado por algún organismo pertinente, y ver cómo el programa aporta a la consecución del valor del indicador.

Por ejemplo, un programa de creación de áreas verdes en una ciudad grande, debiera considerar como estándar técnico por lograr en un plazo determinado, el indicador de metros cuadrados de áreas verdes por habitante, cuyo valor recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) es de 9 m² por habitante.

F. Evaluación de impacto

1. Alcance y objetivo

Este tipo de evaluación busca comprobar y medir en qué grado los resultados obtenidos en un grupo personas o un sector de la sociedad son consecuencia directa y exclusiva de la ejecución del programa. Pretende comprobar que el programa logra el resultado esperado y cuánto de ese resultado es posible atribuírselo.

En términos simples, la evaluación de impacto tiene como propósito medir los cambios en las variables de impacto que pueden atribuirse directamente a las acciones de un programa, aislando todas las variables externas que pudieron influir en el logro del resultado.

La evaluación de impacto es una profundización de la evaluación de resultados, por lo que todos los elementos presentados anteriormente son válidos para esta. El valor agregado de esta evaluación es que busca comprobar que el cambio en la población objetivo o sector sean causados directamente por el programa, lo que implica no solo una relación de causalidad (causa-efecto), sino que también exista exclusividad, o sea, que dependa solo del programa, y no de otros factores.

Los resultados de las acciones de políticas públicas están sujetos a la influencia de factores externos al control de los responsables, como factores climáticos, económicos y sociales, por lo que determinar la exclusividad y causalidad del programa requiere el uso de técnicas complejas de recolección y análisis de información, que permitan aislar los efectos de otras variables y medir el impacto exclusivo de la intervención.

Como se describirá en la sección correspondiente, este tipo de evaluación se realiza principalmente con técnicas cuantitativas, específicamente técnicas econométricas, con modelos experimentales y cuasiexperimentales y el uso de grupos de control y de tratamiento para identificar los efectos independientes.

Asimismo, este tipo de evaluación busca identificar consecuencias positivas o negativas que no fueron previstas en el diseño del programa, que afecten a los beneficiarios o al área de estudio y su contexto. Como se presenta en este manual, este tipo de evaluación es difícil, tiene un alto costo, complejos requerimientos de información y de procesamiento de ésta, con numerosas consideraciones técnicas y metodológicas, y el cumplimiento de supuestos importantes para su efectiva realización.

En este manual, se presentan los conceptos técnicos y metodológicos generales que permitan entender la naturaleza, utilidad y requisitos para ejecutar este tipo de evaluación; de manera que el lector pueda reconocer cuando es necesario, posible y útil realizar una evaluación de impacto, y cómo se debe hacer.

El detalle metodológico referido a las técnicas estadísticas y econométricas, el uso de softwares especializados, las técnicas de análisis de datos, y otras, no están dentro de los objetivos de este manual, por cuanto requieren un desarrollo diferente al enfoque de este³⁷.

2. Equipo y plazo

El equipo necesario para realizar este tipo de evaluación debe ser multidisciplinario, con presencia de un experto metodológico con experiencia en el diseño y análisis de indicadores, expertos temáticos en el área del programa con experiencia y conocimientos en temas de políticas públicas, y, además, expertos econométricos y estadísticos.

Generalmente, se requiere de levantamiento de información primaria para la cuantificación de indicadores, y un posterior procesamiento estadístico de esta información con el uso de softwares especializados, por lo que se requiere conocimiento de técnicas de análisis de información multivariadas, técnicas de muestreo, diseño de encuestas, trabajo de terreno, y otras. El plazo para su ejecución puede estar entre 9 y 18 meses según las dificultades en el proceso de levantamiento y procesamiento de la información.

³⁷ Existen guías específicas para este tipo de evaluación, véase Bernal y Peña, 2012.

3. Metodología

La metodología para ejecutar este tipo de evaluación es principalmente cuantitativa; se basa en evidencias proporcionadas por la cuantificación de indicadores y sus variables, y se complementa con técnicas cualitativas que sirven para interpretar y analizar los resultados.

La metodología busca identificar la contribución del programa en el cambio obtenido en los indicadores de desempeño de la dimensión de eficacia³⁸, que refiere al alcance de los objetivos del programa. En el caso de usar la metodología de marco lógico, los indicadores a analizar son los asociados al propósito —resultados que espera lograr como solución a un problema o satisfacción de una necesidad—, y el fin —objetivo de nivel superior al que espera contribuir—.

El impacto de un programa será la diferencia en alguna variable entre la situación de la población beneficiaria después del programa y la situación que tendría esta población en un aspecto determinado si nunca hubiera participado de él. En otras palabras, la evaluación de impacto busca determinar si el programa produjo los efectos deseados en una variable en los beneficiarios, y si estos efectos son atribuibles a la intervención del programa, o se hubiesen producido de todas formas.

Para medir esta contribución se requiere de una metodología que permita aislar los factores externos al programa que puedan afectar en forma negativa o positiva a la población para el logro del objetivo, y determinar cuál es el efecto único del programa en la población y así conocer el impacto exclusivo. Cuantitativamente, es posible controlar los otros factores mediante el uso de un escenario contrafactual, con la presencia de un grupo de tratamiento y un grupo de control de personas similares al grupo de beneficiarios, pero sin haber participado en el programa, lo que permite medir el efecto diferenciado en los resultados esperados de ambos grupos.

Lo anterior se realiza con el uso de dos modelos: el experimental y el cuasiexperimental, de acuerdo a la naturaleza del programa, la disponibilidad de información, la cobertura y alcance del programa, la existencia de información de línea base, y otros. En ambos casos para definir el impacto se deben usar técnicas econométricas, que analizan información levantada mediante encuestas a un universo estadísticamente representativo de usuarios y de grupos controles, con el uso de softwares y paquetes estadísticos para el tratamiento de los datos.

4. Evaluación de impacto

a) Marco conceptual

i) Definición de impacto

La evaluación de impacto es un tipo particular de evaluación que intenta responder si el programa produjo los efectos deseados en los beneficiarios o usuarios, y si estos efectos se deben a la intervención del programa. Además, debe permitir explorar si es que existen estrategias alternativas con las que alcanzar mejor dichos resultados. Por lo tanto, el diseño de cada evaluación de impacto será único y dependerá de factores como el tipo de datos disponibles, la capacidad local y aspectos presupuestarios y de secuencia cronológica (Baker, 2000).

La respuesta a la pregunta básica de la evaluación de impacto, se obtiene mediante la fórmula:

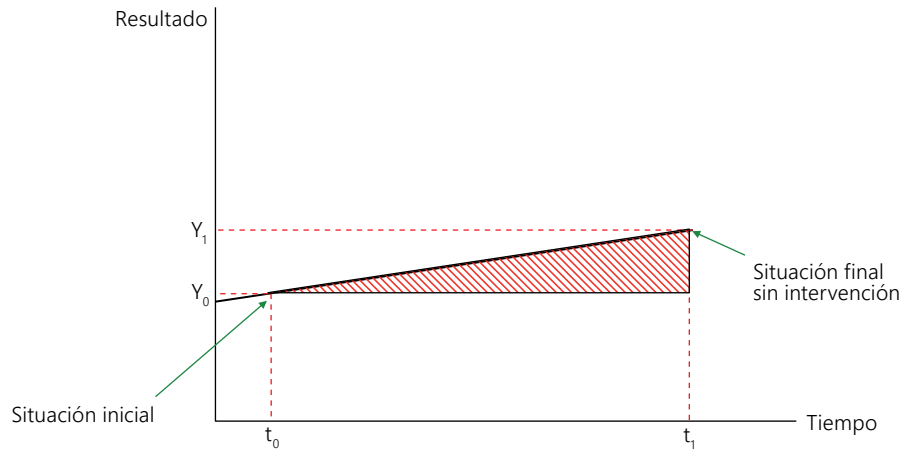
$$\alpha = (Y | P = 1) - (Y | P = 0)$$

Según esta fórmula, el impacto causal (α) de un programa (P) sobre un resultado (Y) es la diferencia entre el resultado (Y) con el programa (es decir, cuando $P = 1$) y el mismo resultado (Y) sin el programa (es decir, cuando $P = 0$) (Gertler y otros, 2017).

³⁸ En este nivel no es de interés medir las dimensiones de calidad, eficiencia y economía, salvo para algunos programas especiales en los que el objetivo esté asociado a estos ámbitos, casos en que el indicador para a ser de eficacia. Por ejemplo, si un programa buscara mejorar la calidad de algún servicio, el indicador que mida el cumplimiento de este objetivo será del tipo de calidad; no obstante, al ser este el objetivo el indicador es de eficacia.

En términos gráficos, en una situación sin programa una variable o indicador de resultados en una población —escolaridad, pobreza, nutrición, educación, y otros— presentará una evolución natural —descendente o ascendente— entre los tiempos T_0 y T_1 ; en este caso, un aumento desde el valor Y_0 al valor Y_1 , tal como se presenta en el gráfico 2.

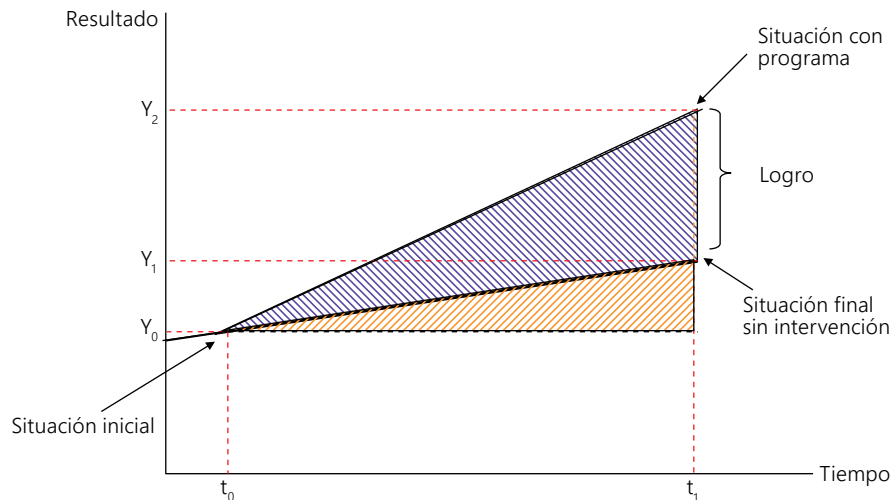
Gráfico 2
Situación sin programa



Fuente: Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES), “Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados, la experiencia chilena”, División de Control de Gestión, 2003.

Al realizar una intervención de un programa público, si suponemos que tiene el efecto esperado, tendremos que la evolución de la variable o indicador ya no será de Y_0 a Y_1 , sino que ahora aumentará hasta Y_2 , siendo la diferencia entre $Y_2 - Y_1$ el impacto exclusivo del programa, según se presenta en el gráfico 3.

Gráfico 3
Situación con programa



Fuente: Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES), “Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados, la experiencia chilena”, División de Control de Gestión, 2003.

De esta manera, la evaluación de impacto corresponde a la medición del beneficio neto del programa (área sombreada en color azul en el gráfico 3), atribuible luego de controlar otros factores que influyen en forma independiente a la ejecución del programa que le hacen (áreas sombreadas en color rojo en el gráfico 3).

La medición de este impacto se debiera medir comparando la diferencia que registra el individuo o unidad de análisis que participó en el programa consigo mismo sin participar en el programa. No obstante, como esto no es posible, lo que se hace es comparar al individuo con uno similar que no participó en el programa. Esto se conoce como contrafactual, y consiste en un “clon perfecto”, “un gemelo” para cada beneficiario, que obviamente no existe en la realidad.

El enfoque contrafactual permite contestar a la pregunta de que habría sucedido de no haberse puesto en marcha el programa, es decir, permite construir escenarios contrafactuales mediante los grupos de comparación o grupo de control. Las diferentes formas de definición y tratamiento de este contrafactual es lo que define la evaluación de impacto, sus diferentes métodos, necesidades de información, limitaciones, y otros.

ii) Asociación contra causalidad

La diferenciación entre asociación y causalidad es fundamental para la evaluación de impacto. Separar causalidad y asociación no siempre es sencillo, pues generalmente existen múltiples asociaciones entre variables, que no significan causalidad. Por ejemplo, supongamos que los estudiantes de un colegio privado tienen mejor rendimiento académico que los estudiantes de un colegio público, ¿significa que el tipo de colegio es la única causa de los resultados en el aprendizaje?, y que, por lo tanto, la educación privada sea más efectiva que la pública. Si bien es posible porque hay asociación, no es seguro que exista causalidad, pues una explicación alternativa es que los alumnos del colegio privado pertenezcan a familias de mayores ingresos, con padres de mayores niveles de educación, que podría ser la causa real de la diferencia en el rendimiento escolar. De esta manera, hay asociación entre el aprendizaje y el tipo de educación, pero no necesariamente causalidad.

Cuando se observa una asociación entre una intervención y un resultado es importante tener presente que la causalidad es una explicación posible pero no la única. El reto de la evaluación de impacto es demostrar en forma inequívoca la relación de causa-efecto entre los cambios observados como resultado de las intervenciones públicas.

iii) Beneficiarios

Son las personas o grupos de análisis para quienes se desea medir los impactos. No obstante, las políticas públicas se dirigen a una población bastante heterogénea, y según la naturaleza de un programa se puede beneficiar a un grupo de personas bien acotadas, a grandes zonas urbanas, localidades pequeñas, personas con algunas características, como discapacidad, escasos recursos, analfabetas, empresarios, y otros.

También un programa puede estar dirigido a la comunidad en general—como la seguridad pública—, a un recurso natural—especies, suelos, agua, y otros—, o a un sector de la sociedad—sector productivo, agricultura, cultura, y otros—. Es importante tener claridad de los reales beneficiarios del programa para estimar impactos promedios, y así evitar concluir que un programa es inefectivo, cuando puede ser muy efectivo para otro grupo de beneficiarios.

iv) Grupo de control

Un grupo de control es un conjunto de unidades similares al grupo de tratamiento, con la diferencia de no haber participado en el programa. Esta similitud debe darse en las características o atributos sociales, económicos, demográficos, y otros, que los podrían haber hecho susceptibles de ser elegidos como beneficiarios. De esta manera, para definir un grupo de control es fundamental conocer las características de la población objetivo, las que están determinadas por los criterios de focalización, selección y elegibilidad del programa.

Los criterios o atributos que distinguen a los grupos de control refieren a características descriptivas o variables independientes, que determinan los resultados esperados de un programa que pueden ser medidas mediante variables dependientes, que son las que se intentarán medir para evaluar el impacto del programa. Por ejemplo, si un programa atiende a personas, las características a considerarse pueden ser: edad, sexo, educación, estatus socioeconómico —ingreso anual y activos—, patrimonio —tierras o vivienda—, estado civil, etnia, habilidades intelectuales, participación laboral, u otros.

Si la población objetivo consiste de familias, características a considerar para el grupo de control pueden ser: ciclo vital —edad promedio hogar—, número de personas en el hogar, número de hijos, estatus socioeconómico —ingreso y activos del hogar—, tenencia —tierras o vivienda—, etnicidad —grupo cultural, raza, y otros—, promedio de años de educación formal padres, y otros.

Si la población objetivo consiste de organizaciones, las características posibles de considerar son: tamaño, jerarquía —niveles de autoridad, organigrama—, número de subunidades, número de funciones distintivas —personas que trabajan en roles distintos—, tipo de organización, presupuesto, y otros.

Si la población se refiere a una comunidad en general, se podrían considerar: tamaño de la población, número de familias u hogares, tamaño del territorio, actividad económica principal, y otros.

Si la población se refiere a empresas las variables son: número de trabajadores, nivel de ventas, tipo de empresas, rubro, y otros.

Las herramientas estadísticas nos permiten definir dos grupos de sujetos aunque sean estadísticamente indistinguibles entre sí. En otras palabras, se puede conformar un grupo de comparación válido que tenga las mismas características que el grupo de participantes en el programa, el grupo de tratamiento. La selección del grupo de comparación es clave para lograr un adecuado escenario contrafactual, siendo necesario garantizar la validez estadística de los grupos e identificar los principales factores externos a controlar, pues si estos se descartan u omiten, los resultados pueden ser inválidos.

v) Aspectos metodológicos

Desde el punto de vista de la temporalidad, para evaluar el impacto se pueden distinguir dos tipos de metodologías, las prospectivas o las retrospectivas (Gertler y otros, 2017).

Las prospectivas se realizan al mismo tiempo que se diseña el programa o la política, y forman parte de su implementación; para ello, se recolectan datos de línea base de los grupos de tratamiento y de control antes de la implementación del programa. Esta metodología es la más recomendable para contar con información suficiente para realizar la evaluación, pero requiere tener claridad respecto a que se quiere evaluar, los objetivos del programa, disponer de información completa y válida, y otros. Este tipo de evaluación incluso permite realizar una modelación y una evaluación *ex ante* del impacto, permitiendo generar información válida para realizar correctamente una evaluación *ex post*. No obstante, pocos programas en su origen y puesta en marcha consideran esta opción.

Las metodologías retrospectivas son ejecutadas después de la puesta en marcha e implementación del programa, lo que dificulta su realización por falta de levantamiento de información de línea base para las variables que dan cuenta del objetivo del programa, debiéndose muchas veces estimar la situación antes del inicio del programa.

Otra clasificación de las metodologías de evaluación de impacto tiene que ver con la naturaleza o diseño de las intervenciones, y su operación, sobre todo la manera de asignar el tratamiento o seleccionar a los beneficiarios, pudiéndose clasificar en dos categorías generales: diseños experimentales (aleatorios) y diseños cuasiexperimentales (no aleatorios). Esta clasificación es muy relevante, pues define la manera de generar contrafactuales válidos, según se presenta a continuación.

b) Modelo experimental

En el caso de existir una asignación aleatoria al grupo de tratamiento se utiliza una metodología basada en el diseño experimental, en donde se seleccionan submuestras al inicio de la intervención (línea

de base), pudiéndose medir el impacto del programa a través de la diferencia entre las medias de las muestras del grupo de tratamiento y el grupo de control.

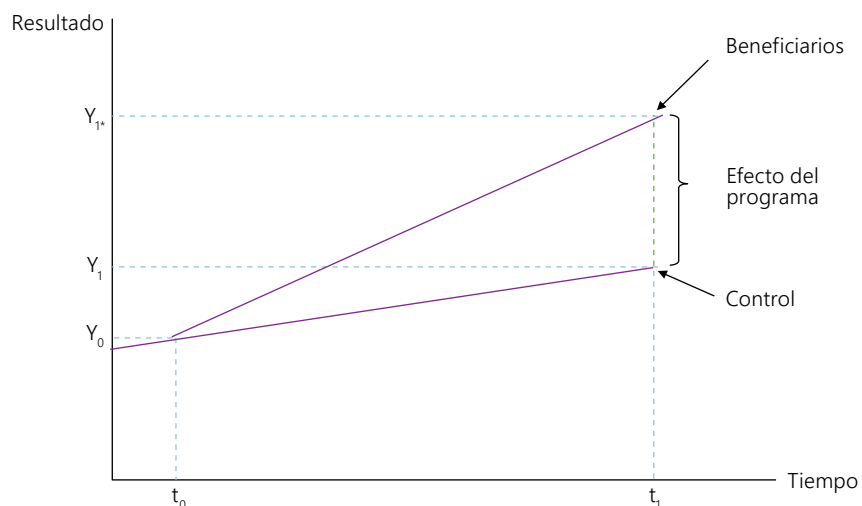
La asignación aleatoria significa que dentro de una misma población objetivo (con características comunes) los beneficiarios o usuarios son seleccionados al azar, sin criterios, reglas o discriminación por alguna característica entre poblaciones con igual derecho al programa.

Este es el método más sólido para evaluar el impacto de un programa, pues cuando en un programa se emplea la asignación aleatoria se generan grupos de tratamiento y de comparación equivalentes, que permiten una comparación válida entre ambos y permite trabajar con los promedios.

Este caso exige seleccionar aleatoriamente una muestra que, a su vez, se divide al azar en dos submuestras, el grupo con intervención o población beneficiaria (grupo experimental) y el grupo sin intervención (grupo de control). Estas submuestras se seleccionan al inicio 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.

La principal ventaja de esta técnica es la simplicidad en la interpretación de los resultados: el efecto del programa sobre el variable que se evalúa se puede medir a través de la diferencia entre las medias de las muestras del grupo de tratamiento y el grupo de control, tal como se presenta en el gráfico 4.

Gráfico 4
Modelo experimental



Fuente: Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES), "Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados, la experiencia chilena", División de Control de Gestión, 2003.

Este modelo surge de las ciencias biológicas. En las ciencias médicas, en estudios de medicamentos nuevos se suministra a un grupo de pacientes seleccionados al azar un medicamento, y a otro grupo de iguales características le das un placebo, las diferencias de los promedios entre los grupos de la variable estudiada será el impacto del medicamento.

Otro ejemplo es el siguiente: si tenemos una plantación de árboles en un mismo predio, en donde todos los árboles tendrán las mismas condiciones de riego, luz, suelo, y otros y a algunos árboles son elegidos al azar (pues al plantar son todos iguales), y se les aplica selectivamente a algunos un fertilizante y a otros no se les aplica, al cabo de un tiempo se puede medir el impacto de la aplicación comparando las diferencias promedio del crecimiento entre todos los árboles tratados con el grupo de árboles no tratados o grupo de control.

En este caso la evaluación del impacto se calcula en las diferencias promedio en el tiempo entre el grupo tratamiento y el grupo de control, y estaría dado por:

$$\delta = (\bar{Y}_{1b}|D=1) - (\bar{Y}_{1c}|D=1).$$

Donde

\bar{Y}_{1b} = promedio de la variable de resultado para los beneficiarios en el período posterior a la intervención ($T=1$).

\bar{Y}_{1c} = promedio de la variable de resultado para los controles en el período posterior a la intervención ($T=1$).

La aplicación de este modelo a los programas públicos presenta numerosos problemas que impiden seleccionar al azar los beneficiarios dentro de una población objetivo, problemas de carácter ético al atender a unos y no a otros igual de merecedores de atención, problemas políticos al marginar beneficiarios, problemas técnicos al no tener mecanismos de selección, y otros problemas como cambios en el grupo de control, migraciones, cambio de situación, y otros.

c) Modelo cuasiexperimental

Cuando la asignación de los beneficiarios dentro de una población no es aleatoria, es decir, responde a criterios de focalización, elegibilidad y demanda, determina que el grupo beneficiado (con tratamiento) y el grupo no beneficiado (sin tratamiento o control), sean estadísticamente distintos. En este caso no es posible comparar directamente los promedios de los tratados con los no tratados, pues no son grupos comparables, ya que existe un sesgo dado por los criterios utilizados para seleccionar a los tratados.

En este caso es necesario crear un grupo de control que se parezca lo más posible al grupo de beneficiarios, de modo de aproximar la estimación del efecto causal del programa. Para esto se utiliza la metodología de diseño cuasiexperimental.

La lógica de este modelo es idéntica a la del experimental clásico. Se efectúan mediciones en las líneas de base para luego comparar las diferencias. La diferencia es que la pertenencia al grupo con o sin intervención no se determina aleatoriamente, pues se realiza una selección de usuarios en función de las variables de mayor relevancia con relación al objetivo de efecto por impacto perseguido.

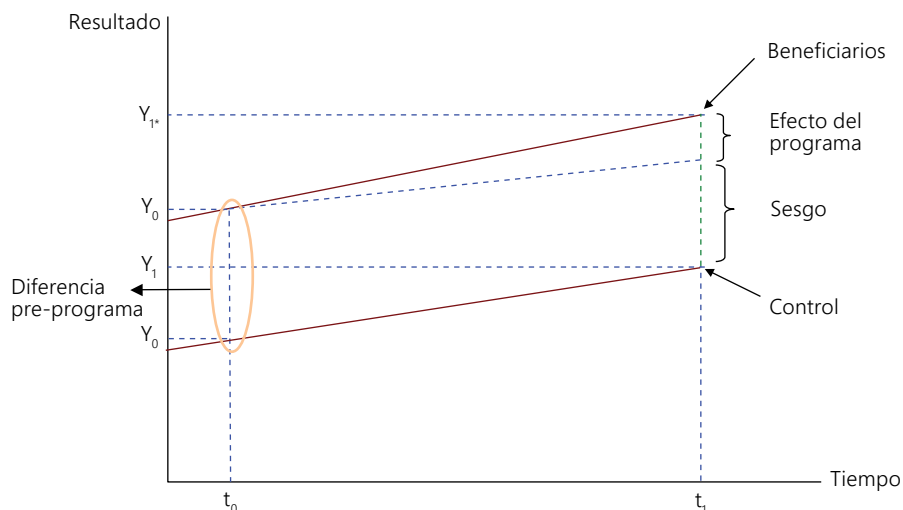
Este modelo trata de simular las condiciones de un diseño experimental a partir de los datos de los beneficiarios, basándose en técnicas que generan grupos de comparación semejantes al grupo de tratamiento. Los grupos de control y tratamiento no son iguales, por lo que se deben aplicar controles estadísticos para eliminar o minimizar las diferencias. Para esto se usan sofisticadas técnicas estadísticas que permiten minimizar las diferencias existentes entre ambos grupos (sesgo de selección). Estas técnicas pueden ser de manera individual —emparejamiento³⁹, vecino más cerca, *propensity scores*, modelo probabilístico, u otros—, o por grupos en un nivel más agregado, con características similares en las distintas variables (análisis factorial o de componentes principales) (Bernal y Peña, 2012).

En este caso, también se efectúan mediciones en las líneas de base, pero se determinan *a priori* las diferencias entre ambos grupos, para luego comparar las diferencias post tratamiento. Este método también se conoce como de doble diferencia, tal como se aprecia en el gráfico 5.

Un ejemplo es la asignación a un beneficiario mediante la selección de postulantes, por ejemplo de un subsidio en un programa de capital semilla, en donde se le entregan fondos a microempresas para que fortalezcan sus negocios. La selección de estos postulantes seguramente se realizará analizando las potencialidades personales y empresariales de las microempresas, con el fin de entregar los recursos a los más adecuados y así asegurar el éxito del programa —cuyo objetivo es aumentar la competitividad de las empresas—.

³⁹ También conocido como *matching*, esta es una de las técnicas más usadas. Consiste en asociar una muestra de no participantes a un grupo de beneficiarios a partir de una base de datos de individuos. Para cada beneficiario se selecciona una "pareja" con un perfil semejante según unos factores clave que se deben controlar (por ejemplo, la edad, el sexo, o el nivel de escolaridad).

Gráfico 5
Modelo cuasiexperimental



Fuente: Dirección de Presupuesto de Chile (DIPRES), "Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados, la experiencia chilena", División de Control de Gestión, 2003.

En este caso, las personas beneficiarias no serán igual a las no beneficiarias, pues fueron seleccionadas, existiendo un sesgo que no permite la aplicación del modelo experimental, y requiere la definición de un grupo de control lo más similar posible, que podría definirse seleccionado entre los postulantes que pasaron el proceso de selección, y quedaron en la lista de espera por falta de recursos, y que podrían haber sido seleccionados.

En el caso de un programa que combate la pobreza, y que tiene como criterio de focalización el nivel de ingresos, es decir, busca beneficiar a los más pobres de entre los pobres, los no beneficiarios tienen un nivel superior a los beneficiarios, lo que los hace diferentes. En este caso, el grupo de control podría ser las personas que están apenas por sobre el nivel de ingresos establecido para ser beneficiarios, que son los que más se les acercan.

En este caso, la evaluación del impacto también se calcula en las diferencias promedio en el tiempo entre el grupo tratamiento y el grupo de control, pero se debe considerar las diferencias iniciales entre ambos grupos dadas por la existencia de una selección de usuarios.

Matemáticamente, este impacto está dado por:

$$\delta = ((\bar{Y}_{1b}|D=1) - (\bar{Y}_{1c}|D=1) - (\bar{Y}_{0b}|D=0) - (\bar{Y}_{0c}|D=0)).$$

Donde

\bar{Y}_{1b} = promedio de la variable de resultado para los beneficiarios en el período posterior a la intervención ($T=1$)

\bar{Y}_{1c} = promedio de la variable de resultado para los controles en el período posterior a la intervención ($T=1$).

\bar{Y}_{0b} = promedio de la variable de resultado para los beneficiarios en el período anterior a la intervención ($T=0$).

\bar{Y}_{0c} = promedio de la variable de resultado para los controles en el período anterior a la intervención ($T=0$).

d) Otros modelos

i) Comparación reflexiva

Existen casos en que los beneficiarios de la intervención no pueden ser comparados con ningún grupo de control, por ejemplo, cuando se abarcó a toda la población objetivo, cuando no se puede asegurar

que los no beneficiarios tengan características similares a los elegidos, o cuando no se levantó la línea base cuando correspondía y no es posible rehacerla.

En estos casos, se considera para la evaluación solo al grupo beneficiario de la intervención, lo que impide controlar la incidencia de variables exógenas, permitiendo conocer los resultados directos del programa, aunque no evaluar estadísticamente los impactos.

En este caso, se puede inferir la diferencia de situación del grupo de beneficiarios antes (o al inicio) y después de la intervención, a través de metodologías cualitativas no experimentales, con el uso de la llamada comparación reflexiva, a partir de análisis de congruencia, inferencias causales, causalidad probabilística ontológica, y otros, o mediante estudios de casos, todas técnicas de evaluación cualitativas centradas en los enfoques de evaluación constructivista y crítico.

ii) *Comparación antes-después*

Existen ciertas intervenciones públicas cuyo resultado es asimilable al impacto, es decir, que existe certeza de que si no hubiera existido la intervención no habría ocurrido el cambio observado. En estos casos el impacto se puede obtener a través de un estimador de diferencias en el tiempo, que es utilizado para evaluar programas universales y/o en curso, sin necesidad de contar con un grupo de control (Bernal y Peña, 2012). En estos casos el escenario contrafactual no se obtiene de los grupo de comparación, sino que de la modelización de datos.

Casos como este ocurren en la aplicación de una ley, la implementación de programas universales y obligatorios, y otros. Un ejemplo es la obligatoriedad del uso de cinturón de seguridad en los viajes en aviones comerciales; de existir un accidente aéreo y sobrevivir todos los pasajeros, claramente el uso del cinturón fue el causante de evitar las muertes, no es necesario tener un grupo de control para demostrar la causalidad y exclusividad del efecto del uso del cinturón.

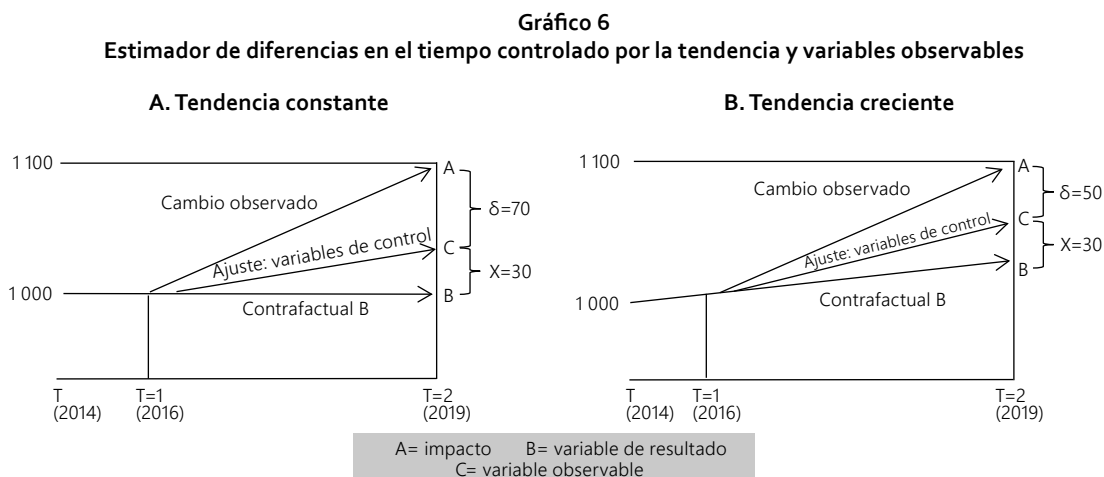
Otro caso es la aplicación de vacunas contra alguna enfermedad entre los niños de una población, que no se enferman al estar expuestos al contagio; evidentemente sería gracias al efecto de la vacuna, por lo que no es necesario, ni posible realizar una evaluación con grupo de control.

Para la utilización de esta metodología es necesario contar con información de la población beneficiada antes y después de la implementación del programa a evaluar. La información antes de la puesta en marcha del programa será el contrafactual y la información obtenida después de la implementación de la política será el grupo tratado.

La principal crítica a este método es que la estimación del impacto está afectada por variables exógenas que influyen en la medición del impacto. Para eliminar este inconveniente, las variables de resultado, según los objetivos del programa —ingresos, educación calidad de vida, y otros— podrán ser controladas por las variables de caracterización de los beneficiarios, según la población objetivo del programa —social, productivo, territorial, económico, climatológicos, y otros—, así como por la tendencia de las variables de resultado, de manera de calcular el impacto más preciso posible mediante una comparación antes-después.

En el siguiente esquema se muestra como al controlar las variables de resultado (dependientes) por variables observables (independientes), e incluir la tendencia de las variables previo a la implementación del programa, es posible obtener una estimación de su impacto.

Cuando se tiene una tendencia constante en la variable de resultado (B) y se controla por variables observables (C) el impacto de un programa (A) no es 100 sino $\delta = 70$. Por otro lado, cuando se tiene una tendencia creciente de la variable de resultado (B) y se controla por variables observables (C) el impacto de la política (A) no es 100 sino $\delta = 50$.



Fuente: Madrid, M. I, "Diseño de línea base para evaluar la política del INDAP 2014-2018, actividad formativa equivalente para optar al grado de Magíster en políticas públicas", Santiago: Postgrado Economía y Negocios, Universidad de Chile, 2015.

Este tipo de evaluación permite contar con una buena aproximación al impacto de un programa, aunque no sea una medición exacta de dicho impacto.

La evaluación permitirá estimar el efecto promedio sobre los individuos o unidades tratadas—ATT, por *average treatment on the treated*—, pues la fórmula básica de la evaluación de impacto se aplica a las unidades que han sido beneficiadas.

El estimador de diferencias en el tiempo permite calcular el impacto de estar expuesto a un programa, como la diferencia en la variable de interés antes y después de la implementación en el grupo de tratamiento únicamente, lo que permite determinar cuánto del cambio en la variable de resultado entre dos períodos de tiempo se puede atribuir al programa (Bernal y Peña, 2012).

En este caso se observa a los individuos tratados antes y después del tratamiento; se define un indicador T_i como una variable binaria igual a 0 para el período previo a la intervención e igual a 1 para los períodos posteriores a la intervención. El estimador de diferencias en el tiempo estará dado por:

$$\delta = (\bar{Y}_1 | D=1) - (\bar{Y}_0 | D=1).$$

Donde

\bar{Y}_1 = promedio de la variable de resultado para los beneficiarios en el período posterior a la intervención ($T=1$).

\bar{Y}_0 = promedio de la variable de resultado para los beneficiarios en el período anterior a la intervención ($T=0$).

Dado que en las variables de resultado pueden influir otras variables de caracterización, el cálculo se realiza mediante el modelo de regresión multivariado siguiente:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 T_i + \beta_2 t_i + \rho_1 X_{1i} + \dots + \rho_k X_{ki} + u_i$$

Donde:

Y_i : variable de resultado.

β_1 : Estimador de diferencias en el tiempo, mide la diferencia entre antes y después en la variable de interés para el grupo de tratamiento. Diferencia neta en la variable de resultado con regresores adicionales.

T_i : es igual a 0 antes de la política e igual 1 en los períodos posteriores a la intervención.

t_i : tendencia de tiempo que afecta a la variable de resultado independiente de la intervención.

β_2 : Estimador de la tendencia temporal de la variable de interés.

p_1 : Estimador del peso de las otras variables en la variable de resultado.

X_{ki} : Vector de variables que afectan la variable de resultado.

u_i : Término de error

Al incluir la tendencia de tiempo, se controla por el efecto del tiempo sobre las variables de interés y permite estimar un efecto más preciso del programa sobre estas variables. Por lo tanto, es necesario conocer la tendencia de las variables de resultado previas a la intervención del programa.

e) Elementos relevantes en la evaluación de impacto

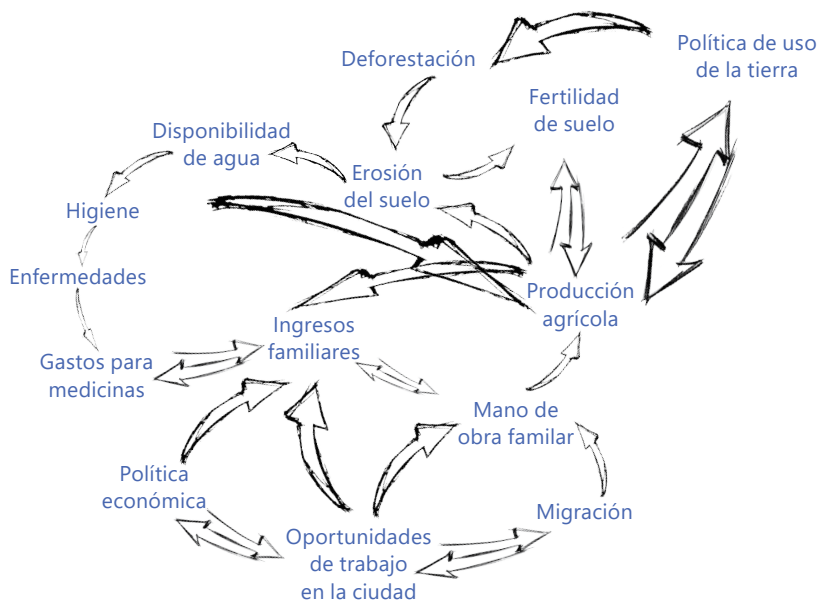
A continuación se presentan los elementos y consideraciones relevantes para tener en cuenta en el diseño y ejecución práctica de una evaluación de impacto, según la teoría y modelos explicados anteriormente.

i) Identificación de las variables a medir

Como hemos visto hasta ahora, la evaluación de impacto se basa en determinar y demostrar causalidades entre variables, con el uso de medios matemáticos como algoritmos o análisis de regresión. Por lo tanto, es necesario identificar cuáles variables se considerarán para la evaluación.

En general todos los fenómenos socioeconómicos son multivariados, con variables multirelacionadas, siendo la correcta identificación de las variables participantes un aspecto clave para una evaluación de impacto.

Diagrama 14
Relación entre variables



Fuente: Aldunate, E., "Curso Marco Lógico", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), 2013.

Las principales variables a considerar en cualquiera de los modelos descritos son las variables consideradas en los indicadores de resultados definidos para un programa; si se usa la metodología de marco lógico, las variables consideradas deben ser las de los indicadores de propósito y fin. No obstante, para una evaluación de impacto se recomienda considerar una mayor cantidad de variables que permita explicar de mejor manera las múltiples causalidades y relaciones, considerando la multivariabilidad de los fenómenos.

Para determinar si el programa ha generado los beneficios o impactos esperados, o ha generado otros beneficios no esperados, se deben identificar todas las variables que se espera sean influidas —consideradas en los indicadores de resultados—, pero también otras variables no esperadas, ni consideradas en los indicadores, pero que son posibles que afecten o sean afectadas por el programa.

De esta manera, en una evaluación de impacto se deben identificar los siguientes tipos de variables:

Variables independientes: Son las variables descriptivas de los usuarios y/o beneficiarios del programa, que se usan para construir el grupo de control. Estas variables dependen de la naturaleza del programa y si la población objetivo se refiere a personas, instituciones, hogares, y otros.

Por ejemplo, el caso de un programa de fomento agrícola, focalizado en pequeños productores y sus predios, las variables descriptivas o independientes pueden ser variables climatológicas —temperatura, precipitación y fenómenos meteorológicos adversos—, variables económicas —crecimiento del PIB, tipo de cambio, inflación—; variables relacionadas al predio, como superficie, tipo de suelo, tipo de propiedad, o presencia de infraestructura, o variables asociadas al productor, como nivel educacional, ingresos, edad, o sexo. Todas estas variables pueden afectar a las variables de resultado del programa.

Variables dependientes: Son las variables de resultado que se espera pueden ser modificadas por la acción de un programa o política pública, debiendo considerarse tanto las declaradas como objetivo del programa, como otras que potencialmente pueden ser afectadas. Este tipo de variables generalmente se refieren a objetivos públicos como, por ejemplo, desnutrición, ingreso per cápita, superficie agrícola recuperada de la erosión, ingreso bruto productores, utilidades de las MIPES, capital social, índice de sustentabilidad ambiental, índice de seguridad pública; mortalidad infantil, esperanza de vida al nacer, competitividad de las empresas, desempleo, o pobreza.

En el ejemplo anterior de un programa de fomento agrícola, el objetivo puede ser mejorar la productividad del sector, debiéndose considerar diversos aspectos relacionados con la productividad operacionalizados en variables dependientes o de resultados, por ejemplo, el valor de la producción, el ingreso por ventas, la rentabilidad, la variación en los costos, la productividad del trabajo, o la productividad del suelo.

ii) *Aplicación de encuestas*

En general los sistemas de información de los programas no cuentan las variables descriptivas y de resultados necesaria para una evaluación de impacto, por lo que en la práctica es necesario recabar información para los beneficiarios y no beneficiarios del programa, siendo necesario en la mayoría de los casos la recolección de datos mediante la aplicación de encuestas o cuestionarios, que permitan levantar las variables descriptivas y las variables de resultados esperados de los programas, al inicio de la intervención y al momento de la evaluación, con la misma información de manera de comparar los resultados e impactos según sea el caso.

Las principales actividades a realizar para la ejecución de la encuesta son las siguientes:

- Definir cadena de valor y validar hipótesis de trabajo.
- Identificar variables descriptivas y de resultados necesarias de levantar.
- Acercarse al tema, mediante entrevistas a beneficiarios y/o grupo focal.
- Definir cuestionario con las preguntas en un lenguaje adecuado para el tipo de encuestado y sobre los aspectos relevantes.
- Revisar y evaluar en profundidad las percepciones de los beneficiarios, la factibilidad de las preguntas e información necesaria de levantar, y otros.
- Realización *pretest*.

- Definición cuestionario final
- Definición de un marco muestral, si no es posible el Censo, que debe ser proporcional al tamaño de la población en cada uno de los estratos que se quiera analizar, para asegurar una representatividad estadística, que defina el tamaño de la muestra de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$e = z * \sqrt{\left(\frac{p * q}{n}\right) \left(\frac{N - n}{N - 1}\right)}$$

Siendo:

e : Error muestral (de preferencia un 5%).

z : Coeficiente de Confianza (1,96 para un 95% de confianza).

p : Proporción observada ($q = 1 - p$).

n : Tamaño muestral.

N: Tamaño poblacional

- Aplicación en terreno.
- Sistematización y análisis de información.

iii) *Requisitos evaluación de impacto*

Como se ha descrito en este manual, para poder ejecutar con éxito una evaluación de impacto, es necesario contar con diversos requisitos técnicos, metodológicos, tecnológicos y humanos, que se resumen a continuación.

Línea base

La línea base refleja la situación de la población objetivo en relación con las dimensiones o problemas que el programa pretende abordar. Es la medida inicial de las variables que se esperan modificar con la intervención, pero incluye, además, la primera medida de las variables descriptivas que enmarcan los procesos que se quieren modificar.

La línea base no tiene un diseño único, y se debe elaborar de acuerdo a las necesidades específicas de quienes las necesitan, y levantar siempre antes de comenzar la intervención, tanto para el grupo tratamiento como para el grupo de control, pues es el punto de partida, sin el cual no será posible comparar en un futuro y así medir resultados ni impactos.

Grupo de control

Tanto para el modelo experimental como para el cuasiexperimental, debe existir la posibilidad de encontrar un grupo de control con las características necesarias para ser un buen "clon" del grupo tratamiento, pues si no lo hay, no será posible la comparación que permita medir el impacto, o esta comparación podrá estar muy sesgada con las diferencias predeterminadas entre ambos grupos, quitándoles veracidad a los resultados.

Maduración del programa

Es necesario que el programa haya estado operativo de manera regular durante un tiempo apropiado, pues un programa que no se ha consolidado es probable que los resultados de la evaluación de impacto resulten irrelevantes. En programas nuevos o pilotos es habitual que se introduzcan ajustes y cambios en su diseño, lo que afecta la cadena de valor que intenta comprobarse en la evaluación de impactos.

Diseño del programa concertado

La definición de los contenidos de la línea base y la definición del grupo de control para la posterior comparación y evaluación de resultados e impacto, es función de los objetivos específicos de cada intervención; por lo tanto, es requisito indispensable tener una precisión del diseño del programa antes del inicio de su ejecución. Idealmente se debe contar con una evaluación de impacto prospectiva, que piense desde el inicio que se va a medir, y como se va a realizar la evaluación. Para esto deben estar claro desde el inicio los elementos del diseño del programa, como sus objetivos, las características de la población objetivo, el proceso de intervención, y otros.

Este diseño del programa debe sustentarse en la teoría del cambio, que vincule los objetivos y beneficios del programa con los indicadores de impacto. De esta manera, antes de efectuar una evaluación de impacto se recomienda realizar una evaluación del diseño y funcionamiento del programa.

Información confiable

La disponibilidad de datos condiciona el diseño y estrategia de la evaluación de impacto, pues es el principal insumo para su ejecución. De esta manera, es requisito indispensable que exista una buena base de datos de beneficiarios y no beneficiarios, que contenga para ambos grupos información sobre los criterios de elegibilidad del programa —condición socioeconómica, educación, o antecedentes familiares—; información sobre las variables que permitan medir los resultados finales o impactos esperados de la intervención —ingresos, puntajes de pruebas, situación laboral, estado nutricional, y otros—.

Estas bases de datos deben ser de calidad y confiables, de lo contrario los resultados a obtener pueden ser cuestionables. También es necesario que estos sean representativos, y que se controlen los sesgos de no respuesta y de subestimación o sobreestimación, que afectan la calidad en la aplicación de modelos estadísticos y el análisis de los resultados.

Las evaluaciones de impacto requieren datos exhaustivos que abarquen una muestra de un tamaño que permita la representatividad de los grupos, tanto de tratamiento como de comparación, pues pocas veces se dispone de datos de la totalidad de las poblaciones, siendo necesario el uso de muestras representativas estadísticamente, que pueden no ser del mismo tamaño para los dos grupos.

Recursos adecuados

En términos prácticos, este tipo de evaluaciones requiere de numerosos recursos para su correcta ejecución y obtención de buenos resultados. Estos recursos son: 1) Tiempo, pues son estudios largos que muchas veces presenta problemas en su etapa de implementación, que terminan atrasando los plazos iniciales; 2) Recursos financieros, pues en general son investigaciones bastante costosas; 3) Recursos tecnológicos, necesarios para realizar el levantamiento, sistematización y manejo de la información con paquetes estadísticos especializados; y 4) Recursos humanos, en cantidad y calidad necesarios para ejecutar las variadas actividades, como son el diseño de encuestas y su aplicación en terreno, la sistematización de datos, la aplicación de modelos econométricos, el análisis experto, y otros, siendo necesario equipos multidisciplinarios, con altos requerimientos técnicos y experiencia.

Otras condiciones

Para ejecutar este tipo de evaluaciones además se necesita considerar otras situaciones sociopolíticas de cada país, como por ejemplo, la seguridad pública, la geografía, condiciones ambientales, o la infraestructura de caminos. Además se deben considerar fenómenos sociales como las migraciones que puede afectar el seguimiento de los usuarios y controles, o condiciones políticas como elecciones e intereses partidarios, que pueden afectar la ejecución del estudio, la objetividad en la generación de los resultados, y la transparencia en la presentación de éstos

iv) *Consideraciones para medir impacto*

Además de los requisitos mencionados, existen otras consideraciones que se deben tener en cuenta para analizar la conveniencia de realizar una evaluación de impacto en un programa público⁴⁰.

- El impacto no se produce inmediatamente, requiere tiempo para desarrollarse, tiempo en el cual el número de factores influyentes puede aumentar, lo que hace más difícil la atribución de un cambio a un único factor.
- La sociedad es compleja, los fenómenos socioeconómicos tienen diversas causas que pueden influir en los resultados logrados.
- Es difícil elaborar modelos sobre comportamientos sociales porque las teorías no son suficientemente generalizables.
- Los efectos son productos de un conjunto asociado de programas. Ningún programa erradicaría por sí solo algún problema social importante —pobreza, reincidencia, salud, y otros—.
- Muchos programas han cubierto el 100% de la población objetivo y no es posible generar grupos controles.
- Muchos programas llevan mucho tiempo en operación, por lo que son difíciles de evaluar y desagregar efectos.
- Muchos programas públicos son universales.
- Las poblaciones objetivo, vulnerables generalmente, reciben una plataforma de programas distintos con el mismo fin, lo cual dificulta aislar efectos.
- Muy pocos programas tienen una precisión de su diseño —objetivos, metas, hipótesis de causalidades, y otros— antes del inicio de su ejecución.
- Muy pocos programas públicos realizan evaluación prospectiva.
- En general los programas no cuentan con línea base, ni bases de datos formales y confiables.
- En un mismo momento del tiempo existen beneficiarios con diferentes tiempos de permanencia en distintos programas.
- En general la asignación de los diferentes programas no es aleatoria, debiéndose usar el modelo cuasiexperimental con numerosos sesgos en la selección de los grupos controles, tanto por características observables como no observables.
- En la práctica las políticas públicas tienen objetivos múltiples
- La consecución de algunos objetivos implica lograr una secuencia de impactos —por ejemplo, encontrar trabajo, incrementar ingresos y reducir la pobreza—.
- Existen muchos encadenamientos de resultados e impactos.
- Los programas tienen un momento relevante para responder a la pregunta respecto a qué ha pasado en comparación con lo que habría ocurrido si la intervención no se hubiera puesto en práctica, por lo que hay que tener en cuenta no solo qué evaluar y cómo evaluar, sino también cuándo evaluar.

v) *Justificación evaluación de impacto*

Como se describió en este capítulo, las evaluaciones de impacto son investigaciones complejas de realizar desde el punto de vista técnico, metodológico y operativo. La experiencia práctica en la región muestra dificultades en la definición de los grupos controles, en el levantamiento de información, y en la validez de los datos, entre otros problemas. Si a esto le sumamos el alto costo y tiempo necesario para

⁴⁰ Elaborado sobre la base de la presentación en el curso de Evaluación de Políticas Públicas en el 2017. Rosario Bello (PhD), consultora externa, ILPES.

este tipo de evaluación, se estima que la realización de una evaluación de impacto se puede justificar solo en las siguientes situaciones:

- Programas que tengan un alto costo relativo, es decir, que signifiquen un gasto público relevante que deba ser justificado ante la sociedad, considerando criterios de transparencia.
- Programas en los que se tengan dudas respecto a la obtención de los resultados esperados, es decir, al cumplimiento de las relaciones de causa-efecto entre las acciones realizadas y los productos generados, con los resultados esperados en la población objetivo. En este caso la evaluación de impacto permite despejar posibles relaciones de causalidad falsas, y a partir de ello reorientar o redefinir las políticas o programas.
- Programas que se hayan desarrollado por un período considerable de tiempo, por lo que se espera que el impacto ya se haya obtenido en el largo plazo, siendo posible una reformulación del programa.
- Programas con objetivos relevantes o aportes relacionados a la situación social, económica y ambiental de un país, cuya demostración de logros sea de interés de conocer por parte de la comunidad, de acuerdo a los criterios de rendición de cuentas públicas.
- Programas piloto que se pretenden escalar a niveles mayores, en caso de ser exitosos.

G. Evaluación costo-beneficio

1. Alcance y objetivo

Este tipo de evaluación busca relacionar los impactos obtenidos con los costos incurridos en una intervención o programa público, permitiendo evaluar económicamente un programa desde el punto de vista social. Para esto es necesario medir el costo del logro alcanzado por el programa en las variables de resultados, atribuidas directa y exclusivamente al programa (impacto) de manera de comparar el costo-beneficio.

El fundamento de este tipo de evaluación es que los programas son financiados con recursos públicos, cuyo dueño es el conjunto de la sociedad, representada por las autoridades de gobierno y sus organismos. De esta manera, si bien los programas públicos benefician a una población específica, estos deberían significar una ganancia para la sociedad en su conjunto, para lo cual los beneficios obtenidos debieran ser mayores a los costos incurridos. Para esto es necesario valorizar el impacto en el grupo objetivo y compararlo con los costos incurridos, de manera de apreciar la conveniencia socioeconómica para el país.

Para realizar este tipo de evaluación es necesario previamente realizar una evaluación de impacto que nos indique cual fue el resultado del programa considerando la causalidad y exclusividad, y así poder relacionar los costos de un programa con sus efectos exclusivos. En pos de lo anterior, la evaluación de impacto debe ser considerada como un requisito para este tipo de estudio, debiéndose tomar en cuenta todos los elementos presentados en el capítulo anterior, sobre todo sus consideraciones técnicas y metodológicas.

Este tipo de evaluación se realiza exclusivamente mediante técnicas cuantitativas, pues es básicamente una valoración socioeconómica, que debe considerar costos y beneficios, tangibles e intangibles, y directos e indirectos.

La evaluación desde el punto de vista socioeconómico, puede hacer de dos maneras:

- i) En el caso de poder valorarse económicamente los impactos de un programa, es posible hacer un análisis costo-beneficio en términos monetarios, que permite hacer una comparación directa.

- ii) En el caso de no poder realizarse una valoración económica de los beneficios de un programa, es posible hacer un análisis costo-efectividad, que entrega la información del costo incurrido para lograr el resultado obtenido gracias al programa (impacto).

Al igual que en la evaluación de impacto, en este manual solo se presentarán los aspectos conceptuales que permitan entender la lógica, problemática y ventajas de este tipo de evaluación, que entregue elementos necesarios para definir cuando es posible y conveniente su realización.

2. Equipo y plazo

El equipo necesario para realizar este tipo de evaluación debe ser multidisciplinario, con la presencia de un experto metodológico con experiencia en el diseño y análisis de indicadores, expertos temáticos en el área del programa con experiencia en políticas públicas y, en este caso, especialistas en manejo de técnicas estadísticas y econométricas, además de economistas expertos en estimación de costos y análisis socioeconómicos (evaluación social de proyectos).

El plazo para evaluaciones de este tipo es de 12 y 18 meses según las dificultades en el proceso de levantamiento y procesamiento de la información.

3. Metodología

La metodología para ejecutar este tipo de evaluación es principalmente cuantitativa, basada en evidencias proporcionadas por la cuantificación de indicadores y sus variables, y el impacto identificado en éstos, además de la valoración económica de beneficios y costos.

La metodología es la misma descrita en el capítulo anterior para la evaluación de impacto, debiéndole agregar la identificación y valorización de los beneficios y costos del programa, que permita hacer la comparación. En otras palabras, a la metodología de la evaluación de impacto se le debe agregar la metodología de evaluación social aplicada a programas públicos —no a proyectos de inversión—.

Para la evaluación de impacto se deben usar técnicas econométricas, que analizan información levantada mediante encuestas a un universo estadísticamente representativo de usuarios y de grupos controles, con el uso de softwares y paquetes estadísticos para el tratamiento de los datos. Para esta evaluación se debe agregar la evaluación socioeconómica, con algunas de sus técnicas y métodos, específicamente las metodologías de precios hedónicos o la evaluación contingente⁴¹.

El elemento principal de esta evaluación es valorar los costos del programa, que pueden ser comparados con el logro de los objetivos propuestos (evaluación costo-efectividad), o con la valoración de estos logros en términos monetarios (evaluación costo-beneficio). Estos dos tipos de evaluaciones no son excluyentes para un mismo programa; siendo la elección dada por la posibilidad técnica de valorar económicamente el impacto.

4. Estimación de costos⁴²

Cualquiera sea la alternativa a utilizar para este tipo de evaluación (costo-efectividad o costo-beneficio), es necesario definir correctamente los costos del programa, para lo cual es necesario identificarlos, cuantificarlos y valorarlos, según se describe a continuación.

a) Identificación

La primera actividad es identificar cuáles son los costos el programa que deben ser considerados para el análisis, incluidos los costos de inversión, operación y mantenimiento.

- Costos de inversión, por ejemplo, estudios y diseños, terrenos, construcción, equipamiento, capital de trabajo, o capacitación.

⁴¹ Fontaine, E. (2008), *Evaluación Social de Proyectos*, Pearson Educación de México S.A. de C.V.

⁴² MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) (2008), "Metodología General de Preparación y Evaluación de Proyectos".

- Costos de operación, por ejemplo, gastos administrativos, sueldos y salarios, servicios básicos, arriendos, materiales e insumos, seguros, o impuestos.
- Costos de mantenimiento, por ejemplo, mantención de equipos, repuestos, reposición equipamiento menor, o reparaciones periódicas.

Se deben considerar los costos fijos y variables, pues ambos son parte del programa, y son relevantes para su análisis. Los costos fijos son aquellos cuyo monto es independiente de la cantidad producida, mientras que los costos variables dependen de la cantidad producida—en el largo plazo todos los recursos son variables—.

b) Cuantificación

Consiste en asignar unidades de medida apropiada a los costos identificados, considerando como unidad de análisis los productos entregados a los beneficiarios del programa. Por ejemplo, si el producto entregado son viviendas, se deben cuantificar los factores o insumos necesarios para construir una vivienda, como 1 000 jornadas por hombre, 200 sacos de cemento, 50 m² de cerámica, y otros.

En el caso de un subsidio entregado en efectivo, los costos a cuantificar deben ser medidos por subsidio entregado, por ejemplo, monto entregado, gasto en recursos humanos de operación por subsidio, gasto en insumos y materiales por subsidio, o gasto en administración.

c) Valoración

Consiste en aplicarle valor a los recursos necesarios para conocer el costo por producto o beneficiario del programa.

En la evaluación privada de proyectos, los precios están dados por el mercado. No obstante, estos precios no reflejan los costos reales de producción de un país, debido a la existencia de numerosas distorsiones existentes en las economías locales, por ejemplo, impuestos, subsidios, cuotas, bandas de precio, monopolios, monopsonios, o externalidades. Además de estas imperfecciones de los mercados locales, existen elementos macroeconómicos que afectan los precios de los productos transables, como son los impuestos y/o subsidios a la importación y el tipo de cambio. De esta manera, si se utilizan los precios de mercado en la valoración de los costos, estos probablemente serán “falsos” pues fueron calculados con precios “mentirosos”.

Para solucionar lo anterior, y tener datos fidedignos y comparables entre países, en la valoración se deben utilizar precios que consideren desembolsos efectivos o no efectivo de dinero, por ejemplo, los costos de oportunidad de los recursos.

De esta manera, los precios a usar en la evaluación social deben ser diferentes al precio de mercado usado en la evaluación privada (P); en este caso se debe usar el “precio social” (P*), que representa el costo para la sociedad que el programa utilice una unidad de recursos (Ortegón, 2002).

En el caso que exista un producto no transable internacionalmente y que no presente distorsiones en su mercado interno, podemos encontrar que el precio social es igual al precio de mercado (P* = P). En este caso hay un único precio (de demanda y de oferta), que es un fiel reflejo del precio social.

No obstante, en la mayoría de los casos los precios de mercado son diferentes a los precios sociales, pues generalmente son transables y presentan distorsiones en el mercado, por lo que se deben calcular los precios sociales en forma individual para cada uno de los tipos de costos que tiene un programa, cálculo que se realiza mediante el factor de corrección, de la siguiente manera.

$$P^* = \text{"factor de corrección"} * P$$

El factor de corrección es diferente para cada tipo de costo identificado, y depende de la situación de cada país, por lo que no existe un estándar internacional, y debe ser calculado de manera individual con una metodología particular para cada tipo de costo y para cada país, lo que se realiza mediante un estudio

particular. Los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) de los países han definido precios sociales (también denominados “precios sombra”), existiendo listados de estos por país. A modo de ejemplo, se presenta a continuación factores de corrección de la mano de obra en cuatro países de la región.

Cuadro 18
Precios sociales mano de obra

País	Categoría	(P*/P)	Referencias
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Calificada	1,00	Resolución Ministerial No.159, La Paz, 22 de septiembre de 2006
	Semicalificada	0,43	
	No calificada urbana	0,23	
	No calificada rural	0,47	
Chile	Calificada	0,98 (1)*	Precios sociales para la evaluación de los proyectos 2006, *2009 en adelante
	Semicalificada	0,68 (0,94)*	
	No calificada	0,62 (0,89)*	
Colombia	Calificada	1,00	Manual metodológico general para la identificación, preparación y evaluación de proyectos, (2004)
	No calificada	0,60	
Perú (no calificada)	Lima Metropolitana	0,86	Anexo SNIOP 09; Parámetros de Evaluación, Dirección General de programación Multianual del Sector Público. Resolución Directoral No.002-2009-EF/68.01
	Área costera urbano/rural	0,68/0,57	
	Sierra urbano/rural	0,60/0,41	
	Serva urbano/rural	0,63/0,49	

Fuente: Eduardo Aldunate, clases de evaluación social de proyectos, ILPES–CEPAL, 2012.

La mano de obra, es uno de los recursos más importantes para la ejecución de los programas y proyectos públicos⁴³; no o es un servicio homogéneo, pues depende de las tareas a realizar y la especialización, por lo cual se calcula según si es mano de obra calificada o no calificada.

El precio de mercado de la mano de obra es $P = \text{pago al empleado} + \text{adicionales (seguros por accidentes, o aportes jubilatorios)}$. Este producto no es transable; sin embargo, es un mercado con distorsiones, debido a los impuestos al trabajo, el desempleo, las externalidades debidas al desempleo, y las disconformidades con el nivel de aportes laborales. De esta manera, el precio social debe calcularse con un factor de corrección.

Si el factor de corrección para la mano de obra no calificada es 0,98; entonces el precio social de la mano de obra no calificada es igual al 98% de precio de mercado.

5. Evaluación costo-efectividad

Esta evaluación se realiza por medio de una comparación de los costos del programa con los resultados de la evaluación de impacto, respecto a los indicadores de eficacia del programa. Relaciona los costos monetarios (económicos) con efectos no monetarios, que resultan en una razón de Costo/Efectividad (C/E) o Efectividad/Costo (E/C).

Por ejemplo, si la evaluación de impacto de un programa⁴⁴ demostró que gracias a este se redujo la deserción escolar en un 30%, y se calcula el costo total del programa a precios sociales, podemos conocer el costo de disminuir en un punto la deserción escolar. De esta misma manera, es posible medir el costo de los efectos con respecto a algún resultado esperado para programas con diferentes objetivos, como mejoramiento de las capacidades, mortalidad, morbilidad, capital social, o nutrición.

⁴³ Elaborado sobre la base de las clases de evaluación social de proyectos del ILPES por Claudia Nerina Botteon, año 2012.

⁴⁴ Los programas cuyos resultados pueden ser valorados monetariamente deben ser evaluados con el enfoque costo-beneficio.

Teóricamente, esta metodología permite comparar alternativas de intervención, en función de su costo y sus efectos con respecto a algún resultado o beneficio esperado, sobre todo en un mismo sector. No obstante, solo se pueden comparar alternativas que tengan el mismo objetivo, y una medición común de efectividad.

Este tipo de evaluación es aplicable cuando hay datos e información sobre efectos y costos; no obstante, pocas veces se tiene una evaluación de impacto (contrafactual) y una estimación de costos (sociales) confiable para relacionar ambos elementos en un programa público, y en general cada programa tiene sus propias medidas de impacto.

6. Evaluación costo-beneficio

Este enfoque busca determinar si los beneficios económicos de un programa son mayores a los costos involucrados. Para ello, es necesario además de la valoración de los costos, una valoración de los beneficios del programa, en consideración del bienestar social global. El análisis de los flujos de costos y beneficios monetarios permitirá concluir la rentabilidad del programa para el país.

La valoración de los costos se expuso en la sección anterior, ahora se presentará la forma como determinar los beneficios desde el punto de vista monetario.

a) Identificación de beneficios

Inicialmente se deben identificar cuáles son los beneficios que genera el programa, que puedan ser valorados económicamente⁴⁵. Según la naturaleza del programa, los beneficios se pueden clasificar en las siguientes categorías⁴⁶:

- Aumento en el consumo de un bien: permite la satisfacción de necesidades, y con ello el aumento del bienestar de la comunidad.
- Ahorro de costos: permite usar menos recursos productivos para producir un determinado bien, y libera recursos para producir otros bienes, lo que implica un aumento del bienestar de la comunidad.
- Cambios en la cantidad de divisas disponibles: si el país dispone de mayor cantidad de divisas, ellas pueden ser utilizadas, por ejemplo, para importar otros bienes, que a su vez pueden ser consumidos, con lo cual también aumenta el bienestar de la comunidad.
- Cambios en la calidad de un bien: si aumenta la calidad de un bien que es consumido en el país, la satisfacción de la comunidad aumenta.
- Revalorización de bienes: cuando un programa permite aumentar el valor patrimonial de algún bien, ya sea directamente o como una externalidad en el entorno.
- Reducción de riesgos: cuando se aumentan los niveles de seguridad de un determinado servicio.
- Mejoras en el medioambiente: intervenciones que permiten recuperar espacios y recursos naturales.
- Seguridad nacional: cuando el proyecto está enfocado a resguardar la soberanía, las fronteras, y demás.

b) Cuantificación de los beneficios

Consiste en asignar unidades de medida apropiada a los beneficios identificados, considerando como unidad de análisis los resultados logrados por el programa.

Por ejemplo, la recuperación de hectáreas de suelo degradado permitirá mejorar la producción de este y generar mas productos; el mejoramiento de la competitividad de las MYPES permitirá mayor

⁴⁵ Los programas cuyos resultados no pueden ser valorados monetariamente deben ser evaluados con el enfoque costo-efectividad.

⁴⁶ MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) (2008), "Metodología General de Preparación y Evaluación de Proyectos".

nivel de ventas, y el mejoramiento de las capacidades laborales de las personas permitirá generar mayor ingreso. Todo este mejoramiento puede ser cuantificado en unidades concretas posibles de valorar económicamente.

c) Valoración

i) Fundamentos

La valoración de los beneficios se realiza mediante la teoría de la economía del bienestar. Esta teoría proporciona medidas monetarias del cambio en el bienestar de las personas asociadas con niveles de precios o con cambios en las cantidades consumidas. Las medidas más usadas para estimar las ganancias del bienestar son i) el excedente del consumidor, ii) la variación equivalente, y iii) la variación compensatoria (Fundación Economía y Administración UC, 2008).

Excedente del consumidor

El excedente del consumidor corresponde a la diferencia entre el valor total que reporta el consumo de un determinado bien a los consumidores y la cantidad total que pagan por él.

La variación compensatoria

La variación compensatoria está definida como la cantidad máxima que está dispuesto a pagar un consumidor por un cambio favorable en una política o acción.

La variación equivalente

La variación equivalente es la cantidad máxima de dinero que un agente económico estaría dispuesto a pagar para evitar un cambio desfavorable, o visto desde otro punto de vista, la cantidad mínima que aceptaría por renunciar a un cambio favorable (disposición a pagar o disposición a aceptar).

Todas estas medidas son posibles de estimar económicamente mediante los siguientes métodos que miden la disposición a pagar de los consumidores.

ii) Métodos para estimar la disposición a pagar

Experimentos o cuasiexperimentos

Se refiere a la estimación de beneficios económicos directamente en la evaluación de impacto con métodos experimentales o cuasiexperimentales, específicamente en programas con objetivos económicos en los cuales mediante el análisis de impacto es posible estimar los cambios en el ingreso producto del programa evaluado. Por ejemplo, programa de entrenamiento laboral (incremento en el salario), programa de apoyo empresarial (aumento en las ventas), programa de capitalización agrícola (valoración aumento de la producción).

En estos casos la evaluación de impacto entregará la información necesaria para conocer cual es efecto en los ingresos en los beneficiarios gracias al programa.

Evaluación contingente⁴⁷

Consiste en el valor económico que las personas otorgan a los cambios en el bienestar derivados de una modificación en la oferta de un bien. Es un método directo que valora un recurso obteniendo información de los demandantes, aunque no exista un mercado formal.

Se busca conocer la máxima disposición a pagar por un incremento en el bien o, alternativamente, la mínima cantidad que los consumidores están dispuestos a recibir en compensación por una disminución en el bien. Para lo anterior se crea un mercado hipotético en el cual los consumidores tienen la posibilidad de manifestar su intención de comprar el bien, obteniéndose información de los volúmenes y precios necesarios para estimar su valor económico.

⁴⁷ Fontaine, E. (2008), Evaluación Social de Proyectos, Pearson Educación de México S.A. de C.V.

Para obtener el valor económico del bien en estudio, se debe definir cuál es el cambio en el recurso que se quiere valorar y cuál es la población afectada por este cambio. Luego, se utilizan encuestas donde se crea un mercado hipotético mediante una simulación de la realidad, y se pregunta por la máxima disposición a pagar o a aceptar por el cambio en el bien. Finalmente, con la información recopilada se realiza una estimación econométrica de la disposición a pagar media de la población y se estima el valor total asignado al recurso.

En este caso el aumento en el ingreso (beneficio) se considera en la disposición a pagar de la población en un mercado hipotético, por el mejoramiento o cambio en la situación lograda por el programa. Por ejemplo, si el programa tuvo como impacto pasar del analfabetismo al alfabetismo, se crea un mercado hipotético al respecto y mediante una encuesta se valora la disposición promedio a pagar de parte de los beneficiarios respecto a lograr dicho cambio, valor económico que se asignará como el impacto del programa.

Precios hedónicos⁴⁸

El enfoque hedónico considera que el precio observado de un bien o servicio es una función de sus características o atributos, lo que supone que los insumos en las funciones de producción son las características o atributos de los bienes y servicios. De esta manera, mediante técnicas econométricas es posible estimar una función hedónica que proporciona los precios implícitos obtenidos según las características o atributos del bien o servicio en cuestión. A partir de la función estimada se construyen los índices de precios llamados hedónicos, que recogen la variación en el precio del bien o servicio, neta de cambios en su calidad (atributos).

El método parte de la idea de que el conjunto de características que componen un bien heterogéneo tienen un reflejo en su precio de mercado. Por ello, se supone que el precio de dicho bien puede ser descompuesto en función de sus diferentes atributos y, por tanto, se puede asignar un precio implícito a cada uno de dichos atributos una vez estimada la ecuación de precios hedónicos.

En la práctica lo que se hace es estimar la función de precios hedónicos mediante una regresión donde la variable dependiente es el precio y las dependientes los atributos. La derivada parcial del precio con respecto a un atributo entrega la disposición a pagar por un incremento marginal en dicho atributo. Para lo anterior es necesario suficiente información que permita generar la función del producto.

En este caso el aumento en el ingreso (beneficio) se considera en la disposición a pagar calculada en la derivada parcial del precio del atributo o característica que el programa evaluado permitió cambiar o mejorar en la población beneficiaria, y que significó un cambio en el "precio". Por ejemplo, un programa de mejoramiento de la vivienda (superficie, materialidad, o servicios básicos), significará un cambio en el valor de la vivienda, según sea la ecuación hedónica de ésta. Dicho cambio en el precio es el valor económico que se puede asignar como beneficio del impacto del programa.

En todos los casos, la valoración se debe hacer mediante el uso de precios sociales, por las mismas razones explicadas en la determinación de los costos.

d) Temporalidad

Los programas públicos tienen distinta temporalidad en la entrega de productos y en la ejecución de sus efectos, lo que influye directamente en la forma que deben ser calculados sus costos y beneficios.

Existen programas en que se les entrega el bien o servicio a los beneficiarios solamente en una oportunidad, para luego de un tiempo esperar el resultado e impacto sobre el cual se pueda calcular su beneficio y costos económicos. Existen otros programas cuyos apoyos entregados son permanentes o en un largo período de tiempo, y que sus efectos también son permanentes.

Según sea el caso, la valoración de los costos y beneficios se realiza de la siguiente manera.

⁴⁸ Fontaine, E. (2008), Evaluación Social de Proyectos, Pearson Educación de México S.A. de C.V.

i) *Programas no permanentes*

Programas cuya intervención se realiza en un momento puntual, con un efecto también acotado. Por ejemplo, programas de piso para viviendas, infraestructura comunitaria, subsidio al consumo, o entrega de lentes ópticos, se realiza en un momento del tiempo y se espera su resultado también en un momento determinado.

En estos casos los costos y beneficios económicos se calculan en un momento del tiempo por medio de precios sociales, con el método de evaluación contingente y precios hedónicos, que permiten comparar directamente el costo-beneficio en un momento determinado del tiempo (al final del programa o cuando este obtuvo el resultado esperado).

ii) *Programas permanentes*

Existen programas permanentes que entregan sus productos sin límite de tiempo, y por lo tanto, sus costos y beneficios no son posibles de acotar a un momento determinado, sino que se suman en el tiempo. Por ejemplo, un programa de retención escolar, un subsidio permanente a la pobreza, o un programa de apoyo anual a la fertilización agrícola.

También existen programas cuya intervención es acotada en el tiempo (un año), pero sus beneficios se obtienen en forma permanente o en un mediano o largo plazo. Por ejemplo, un programa de capital semilla se le entrega una inversión al productor que le permitirá mejorar sus ventas anuales; un programa de mejoramiento de las capacidades laborales le puede permitir mejorar los ingresos permanentemente a una persona, o un programa de créditos entrega recursos financieros que permiten mejorar las ventas en el tiempo.

En estos casos, los costos y beneficios deben ser evaluados en función de todos los años de ejecución del programa. Los costos deben ser calculados con los precios sociales y los beneficios económicos se calculan con la metodología de generación de beneficios resultantes de la evaluación de impacto (modelo experimental o cuasiexperimental).

A diferencia con los programas permanentes, en estos casos la evaluación de costos y beneficios se deben hacer en función de los flujos en el tiempo de la duración del programa, mediante la metodología de valor presente neto descrita a continuación.

e) **Valor presente neto**⁴⁹

Consiste en calcular el flujo de beneficios netos, es decir, la diferencia entre los beneficios y los costos en el período de horizonte de efectos del programa.

La valoración se calcula con el valor presente neto (VPN) de los flujos, es decir, por medio de la estimación del valor presente del saldo de flujos anuales de costos y beneficios monetarios, lo que permite comparar directamente la relación entre costos y beneficios.

La estimación del VPN se realiza siguiendo los siguientes dos pasos:

i) *Estimación del flujo de beneficios y costos*

Se identifican los costos monetarios a pesos sociales de la ejecución del programa y los beneficios económicos estimados mediante la evaluación de impacto, para cada uno de los años de ejecución del programa, ambos estimados en un numerario monetario común (moneda del país).

Estos flujos de beneficios netos se calculan con la construcción de un flujo de caja que considere el período de duración del programa, según se muestra en el cuadro 19.

⁴⁹ Fontaine, E. (2008), Evaluación Social de Proyectos, Pearson Educación de México S.A. de C.V.

Cuadro 19
Cálculo valores de flujos netos

	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año n
Costos (\$)						
Beneficios (\$)						
Beneficio flujo neto (\$)						

Fuente: Elaboración propia

ii) *Estimación del VPN*

A partir del flujo de caja se calcula el Valor Presente Neto (VPN), según la siguiente fórmula.

$$VPN = \sum_{t=0}^T \frac{VF^t}{(1+r)^t}$$

Donde:

T = horizonte de evaluación

t = período

VF_t = beneficio neto del período t

R = tasa de descuento (tasa de interés, o valor del dinero)

Si el VPN es positivo, los flujos de costos son menores que los flujos de beneficios, lo que significa una ganancia para la sociedad, y justifica la realización del programa.

El VPN da cuenta de la relación o evaluación del costo-beneficio, lo que permite comparar distintas alternativas en función de sus méritos, alternativas que incluso pueden tener diferentes objetivos, y que aíslan el efecto distorsionador de los precios de mercados distorsionados, al considerar precios "sombra".

III. Conclusiones

El presente documento intenta relevar la importancia de la evaluación en los procesos de gestión pública, sobre todo el rol que le compete en el logro de los resultados esperados para el desarrollo de los países de América Latina.

Este documento fue formulado bajo el enfoque de la Gestión por Resultados. Por ello, este manual busca entregar herramientas para optimizar el uso de los recursos y el logro de resultados, lo que se conoce como calidad del gasto, que aporta también al mejoramiento del diseño y gestión de los programas.

En este manual se presentan diferentes aproximaciones para la evaluación de los programas públicos. Se espera que sea una herramienta para los diferentes actores involucrados en los procesos de evaluación en los países de la región, que les permita diseñar sus propios procesos según los objetivos, necesidades y recursos particulares.

Este manual presenta elementos teóricos, operativos, prácticos y metodológicos que se espera sirvan para comprender los alcances, objetivos y resultados esperados de las evaluaciones, para permitir así su ejecución adecuada, contribuyendo a que los recursos asignados a la evaluación sean bien utilizados y presenten rentabilidad para la sociedad.

Los tipos de evaluación presentados y las interrogantes que buscan responder cada uno de ellos, se basan en el marco conceptual de la cadena de valor de la gestión pública; concepto que no siempre es considerado en el diseño de los programas públicos, caso en el cual se recomienda rediseñar el programa o usar otro enfoque para su evaluación.

Las evaluaciones presentadas se aplican sobre todo a programas cuyo objetivo es satisfacer una necesidad básica, o mitigar los efectos negativos de una población afectada por un problema, en donde se espera tenga efecto la teoría del cambio gracias a la intervención pública.

Los tipos de evaluación —gestión, producto, resultados, y otras— se presentan en forma separada por fines didácticos, siendo recomendable su combinación y complementariedad para un proceso de evaluación, pues con cada tipo se puede obtener información relevante y complementaria de un programa.

El manual está enfocado principalmente para los mandantes y ejecutantes de las evaluaciones; no obstante, se estima necesario que la temática de la evaluación y sus contenidos sean conocidos por los

demás agentes participantes, como la sociedad civil, las autoridades políticas y la ciudadanía en general, de manera que sea un instrumento de transparencia y de fortalecimiento de la democracia.

Los enfoques de los métodos presentados en este manual tiene la perspectiva positivista, es decir, se asume el concepto de causa-efecto, y el uso de hipótesis necesarias de comprobar y verificar mediante evidencias objetivas. Existen otras aproximaciones y métodos posibles de usar para evaluar los programas públicos, si bien este enfoque es el más utilizado en los países de América Latina.

Se espera que este manual sea de utilidad para el desarrollo de evaluaciones de programas públicos; una guía sin mayores pretenciones de organizar y sistematizar conceptos y experiencias de evaluación en América Latina. Somos concientes de que la calidad de las evaluaciones dependerá de la gestión de los diseñadores y ejecutores de los proceso evaluativos que deben estar de acuerdo a los objetivos, estado de desarrollo y realidades distintas de los países; y ha de tener en cuenta, finalmente, que, en evaluación, el aprendizaje y la competencia se logra con la práctica, a la cual se invita con este documento.

Bibliografía

- AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios) (2010), *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- ____ (2009), *La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*, Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- Aldunate, E. (2013a), "Curso Marco Lógico", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).
- ____ (2013b), "Presentación Curso Gestión por Resultados y Presupuesto", Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Aldunate, E. y J. Córdoba (2011), "Formulación de Programas con la Metodología de Marco Lógico" (LC/L.3317-P), Serie Manuales, N° 68, Santiago: CEPAL, abril.
- Arenas de Mesa, A. y Berner, H. (2010), "Presupuesto por resultados y la consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del Gobierno Central", Santiago: División Control de Gestión, Dirección de Presupuesto (DIPRES), Chile.
- Armijo, M. (2011), "Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público" (LC/L.3319-P), Serie Manuales, N° 69, Santiago: CEPAL, junio.
- Astigarraga, E., "El método Delphi", Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Deusto.
- Baker, J.L. (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza: manual para profesionales*, Washington D. C: Banco Mundial.
- Bamberger, M., J. Rugh y L. Mabry (2006), "RealWord Evaluation", www.sagepub.com/rwe.
- Bamberger, M., V. Rao y M. Woolcock (2009), "Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation: Experiences from International Development", BWPI Working Paper 107, www.manchester.ac.uk/bwpi.
- Banco Mundial (2010), *The LogFrame Handbook: A Logical Framework Approach to Project Cycle Management*, Washington D. C: Banco Mundial, <https://tinylink.net/2JtIB>.
- ____ (1996), *Performance Monitoring Indicators: A handbook for task managers*, Washington D. C: Banco Mundial.
- Banco Mundial y Ministerio de Economía y Hacienda (España) (2010), "La formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina".
- Banco Mundial y SHCP (Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, México) (2010), *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*, Washington D. C: Grupo Banco Mundial.

- Bañón R. y E. Carrillo (comps.) (1997), *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza.
- Barnett, C., y otros (2010), *Measuring the Impact and Value for Money of Governance & Conflict Programmes. Final Report*, Reino Unido: ITAD [en línea] <https://bit.ly/35qwYRP>.
- Bello, Rosario (2014), "Sistemas de evaluación y políticas públicas en América Latina, ¿se está avanzando?", *Serie Gestión Pública*, N° 78, ILPES / CEPAL.
- Bernal, R. y Peña, X. (2012), *Guía práctica para la evaluación de impacto*, Santiago: Universidad de los Andes (Colombia) y Ed. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- BID y CLAD (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2007), *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*, Caracas: Banco Interamericano de Desarrollo, julio.
- Bovens, M. (2010) "Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism," *West European Politics*, vol. 33, N° 5, págs. 946–967.
- Castañó, E., "Introducción al análisis de datos multivariados en ciencias sociales", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquía, y Facultad de Ciencias, Universidad Nacional de Colombia.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos*, <https://bit.ly/33xyob>.
- ____ (2019), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una Oportunidad para América Latina y el Caribe. Objetivos, Metas e Indicadores Mundiales* (LC/G.2681-P/Rev.3), enero, Santiago.
- ____ (2016a), *Horizontes 2030. La Igualdad en el Centro del Desarrollo Sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), mayo, Ciudad de México.
- ____ (2016b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2016: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo* (LC/G.2684-P), julio, Santiago.
- CEPAL e ILPES (Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) (2018), *Panorama de la Gestión pública en: América Latina y el Caribe: un Gobierno Abierto Centrado en el Ciudadano* (LC/TS.2017/98/Rev.1), enero.
- ____ (2014), *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe* (LC/W.633), Santiago: CEPAL, noviembre.
- Cohen, E. y otros (1998), "Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales, vol. II", *Serie Políticas Sociales*, N° 25, CEPAL.
- Comisión Europea (2001), "Manual Gestión del Ciclo de Proyecto", Oficina de Cooperación, EuropeAid.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015), "Modelo de Términos de Referencia para la evaluación de consistencia y resultados", [en línea] https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx.
- ____ (2015), "Modelo de Términos de Referencia para la evaluación de procesos del programa", [en línea] https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/EVALUACIONES/EVALUACION_DE_PROCESOS.pdf
- ____ (2015), "Modelo de Términos de Referencia para la evaluación en materia de diseño", [en línea] https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenio.aspx.
- ____ (2013), "Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados", México.
- CONEVAL, SFP y SHCP (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Secretaría de la Función Pública y Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2010) "Análisis de los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas federales de la Administración Pública Federal", CONEVAL.
- DESUC y ACHIPIA (Dirección de Estudios Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile y Agencia Chilena de Inocuidad Alimentaria) (2011), *Análisis de los Sistemas de Información de eventos y alertas con que cuentan las instituciones competentes en inocuidad alimentaria en el País*, Ministerio de Agricultura.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2015), "Pauta para la elaboración de Informe Final de Evaluación", Santiago.
- ____ (2015), "Presentación General del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales".
- ____ (2009), "Notas técnicas", División de Control de Gestión.
- ____ (2003), "Sistema de control de gestión y presupuesto por resultados, la experiencia chilena", División de Control de Gestión.
- ____ (2002), "Guía Metodológica para la formulación de Indicadores".
- Dye, Thomas R. (2008), *Understanding Public Policies*, Nueva Jersey: Pearson Prentice Hall.

- Fontaine, E. (2008), *Evaluación Social de Proyectos*, Pearson Educación de México S.A. de C.V.
- Fundación Economía y Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2008), *Análisis de técnicas de evaluación de proyectos de protección de riberas de cauces naturales*.
- Galiani, S. (2006), "Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento" (LC/L.2482-P), Serie Políticas Sociales, N° 116, Santiago: CEPAL.
- García López, R. y M. García Moreno (2010), *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- General Government Division (1998), "The Results Act: An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual performance plant", Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos de América.
- Gertler, P., S. Martinez, P. Premand, L. B. Rawlings y C. M.J. Vermeersch (2017), *La evaluación de impacto en la práctica*, Washington D. C: Banco Mundial y Banco Interamericano para el Desarrollo, doi:10.1596/978-1-4648-0888-3.
- Guzmán, Marcela (2003), "Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena", Santiago: DIPRES.
- Hunt, G. (2006), "The Principle of Complementarity: Freedom of Information, Public Accountability & Whistleblowing", M. Hunt (ed.), *Open Government in a Theoretical and Practical Context*, Londres, Routledge.
- Knowledge Based Systems Inc. (KBSI) (2020), "IDEFØ Function Modeling Method" [en línea] https://www.idef.com/idefo-function_modeling_method/.
- INTOSAI (Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2004), "Normas y directrices para la auditoría del rendimiento basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI", Estocolmo: INTOSAI Professional Standards Committee, <http://www.intosai.org>.
- Kauffman, J., M. Sanginés y M. García Moreno (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington D. C: BID, julio.
- Kraft, M. y S. Furlong (2006), *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, Washington D. C: CQ Press.
- Lopez-Acevedo, G., P. Krause and K. Mackay (eds.) (2012), *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, Washington D. C, Banco Mundial.
- Mackay, K. (2007), *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*, Washington D. C: Banco Mundial.
- _____(2007), "Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia", Washington D. C., *ECD Working Paper Series*, N° 11, Banco Mundial.
- Madrid, M. I. (2015), "Diseño de línea base para evaluar la política del INDAP 2014-2018, actividad formativa equivalente para optar al grado de Magíster en políticas públicas", Santiago: Postgrado Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- Martínez Carazo, P. C. (2006), "El método de estudio de caso, estrategia metodológica de la investigación científica", *Pensamiento y Gestión*, N° 20, págs. 165-193, julio.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) (2008), "Metodología General de Preparación y Evaluación de Proyectos".
- Ministerio de Economía y Hacienda (2011), *The Magenta Book: Guidance for evaluation*, Londres: Gobierno del Reino Unido.
- _____(2007), *The Magenta Book: guidance notes for policy evaluation and analysis, Background paper 1: what is policy evaluation?*, Londres: Gobierno del Reino Unido.
- _____(s/f.), "The green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government", Londres.
- Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value. Strategic management in Government*, Londres: Harvard University Press.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) y Banco Mundial (2008), *Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo*, OCDE.
- OCDE-CAD (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos-Comité de Asistencia para el Desarrollo) (2002), *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. París: OCDE, <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>
- Ortegón, E. (2002), "Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas: compendio general" (LC/IP/L.198), *Seminarios y Conferencias CEPAL*, N° 18, Santiago: CEPAL, abril.

- Ortegón, E., J. F. Pacheco y A. Prieto (2005), "Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas" (LC/L.2350-P), *Serie Manuales* N° 42, Santiago: CEPAL, julio.
- Parsons, W. (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009), *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*, Nueva York: PNUD.
- SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación de México) (2008), "Evaluación de Diseño del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria", Coordinación General de Enlace y Operación, SAGARPA.
- _____(2008), "Evaluación del Funcionamiento y la Operación del Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria", Coordinación General de Enlace y Operación, SAGARPA.
- Schak, N. (2017), "Seguimiento del Desempeño Presupuestal: Notas Metodológicas", borrador.
- Secretaría Función Pública (1998), "Herramientas para el análisis y mejora de procesos", Programa especial de mejora de la gestión pública en la administración pública federal 2008 – 2012, Gobierno Federal de México.
- SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados) (2012), *Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Evaluación de Políticas Estratégicas*, SINERGIA.
- _____(2012), *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas*, SINERGIA.
- Tamayo, M. (1997), "El Análisis de las Políticas Públicas", en Bañón, R. y E. Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*, Madrid: Alianza Editorial, págs. 281-312.
- Universidad de Cantabria (2010), "Técnicas de Análisis Estadístico Multivariado Basadas en Estadísticos de Segundo Orden", Universidad de Cantabria.
- White, H. y D. Phillips (2012), "Addressing attribution of cause and effect in small n impact evaluations: towards an integrated framework", *Working Paper 15*, Nueva Delhi: The International Initiative for Impact Evaluation.
- Wiesner, E. (2000), "Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos" (LC/L.1370-P), *Serie Gestión Pública*, N° 4, Santiago: ILPES, mayo.
- Williams, C (2006). *Leadership, accountability in a globalizing world*, Londres: Palgrave Macmillan.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Gestión Pública

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

87. Evaluación de programas públicos, Dante Arenas Caruti (LC/TS.2021/31), 2021.
86. Panorama regional de los datos abiertos: avances y desafíos en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser, Daniela Rosales (LC/L.4250; LC/IP/L.349), 2016.
85. Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina: edición 2016, Sergio Bitar (LC/L.4246, LC/IP/L.348), 2016.
84. La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional, Alejandra Naser, Andrés Hofmann (LC/L.4230, LC/IP/L.346), 2016.
83. Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina: resultados de la encuesta 2014, Daniel Perrotti, Mariana Vera (LC/L.3988; LC/IP/L.340), 2015.
82. Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países, Luz Ángela Rodríguez, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.3837; LC/IP/L.335), 2014.
81. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro. Primer informe de los diálogos ministeriales de planificación (LC/L.3838; LC/IP/L.336), 2014.
80. La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe: tendencias y desafíos, Jorge Máttar y Daniel Perrotti (LC/L.3836; LC/IP/L.334), 2014.
79. Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser y Gastón Concha (LC/L.3794, LC/IP/L.332), 2014.
78. Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina, Sergio Bitar (LC/L.3681/Rev.1, LC/IP/L.328/Rev.1), 2016.

GESTIÓN PÚBLICA

Números publicados:

- 87 Evaluación de programas públicos
Dante Arenas Caruti

- 86 Panorama regional de los
datos abiertos
Avances y desafíos en América Latina
y el Caribe
Alejandra Naser y Daniela Rosales

- 85 Las tendencias mundiales y el futuro
de América Latina
Edición 2016
Sergio Bitar

- 84 La contribución del gobierno
electrónico y los datos abiertos
en la integración regional
Alejandra Naser y Andrés Hofmann

