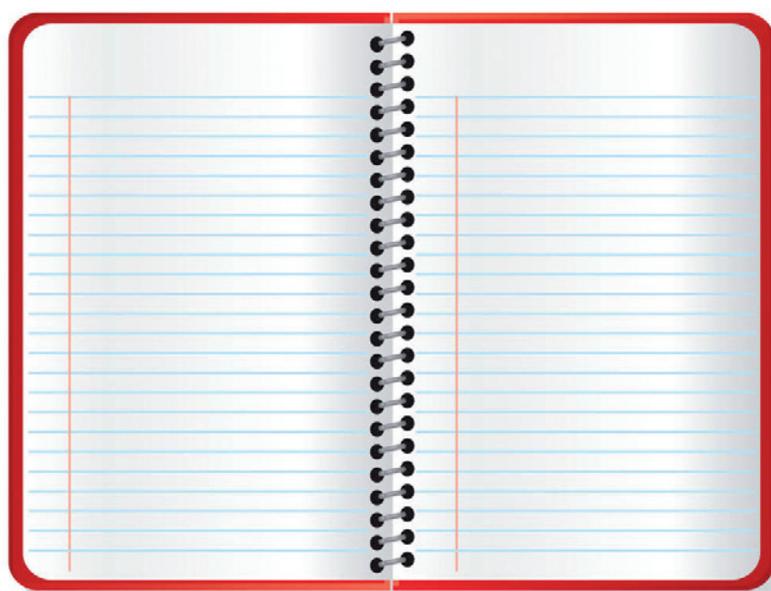


Guía práctica 1 - Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación.

Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas



ivàlua  Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques

Instituciones miembros de Ivàlua:



©2009, Ivàlua

No se permite la reproducción total o parcial de este documento, ni su tratamiento informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso del titular del Copyright.

Autor: Blasco Julià, Jaume, Analista de Ivàlua

Diseño: petitcomite.net

Impresión: Cevagraf

Primera edición: octubre de 2009

Depósito legal: B-41788-2009

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	PÁG. 5
1. CONCEPTOS INTRODUCTORIOS	PÁG. 6
1.1 EL OBJETO DE LA EVALUACIÓN	pág. 6
1.2 TIPOS DE EVALUACIONES	pág. 8
1.3 EVALUAR NO ES HACER UN SEGUIMIENTO DE INDICADORES	pág. 11
2. CINCO PASOS PREVIOS PARA ENFOCAR LA EVALUACIÓN	PÁG. 12
PASO 1: EFECTUAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA INTERVENCIÓN	pág. 12
PASO 2: DESCRIBIR EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVO: ¿QUIÉN ES QUIÉN?	pág. 15
PASO 3: ¿CUÁL ES EL PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN?	pág. 15
PASO 4: IDENTIFICAR LOS DESTINATARIOS DE LA EVALUACIÓN	pág. 19
PASO 5: INVENTARIAR LOS RECURSOS PARA LA EVALUACIÓN	pág. 21
3. ¿LA EVALUACIÓN ES VIABLE?	PÁG. 26
4. LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	PÁG. 27
4.1 INVENTARIO DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN INTERESANTES	pág. 28
4.2 SELECCIÓN DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN MÁS RELEVANTES	pág. 29
4.3 LA FORMULACIÓN DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	pág. 31
5. LA GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN	PÁG. 33
5.1 ¿UNA EVALUACIÓN EXTERNA O INTERNA?	pág. 33
5.2 ¿CÓMO DEBE SER LA RELACIÓN ENTRE EL EVALUADOR Y LA ORGANIZACIÓN QUE ENCARGA LA EVALUACIÓN?	pág. 35
6. CUADROS DE SÍNTESIS DE LA GUÍA METODOLÓGICA	PÁG. 38
CINCO PASOS PREVIOS PARA ENFOCAR LA EVALUACIÓN	pág. 38
TEST DE EVALUABILIDAD DE LA INTERVENCIÓN	pág. 41
TRES PASOS PARA LA FORMULACIÓN DE PREGUNTAS DE EVALUACIÓN RELEVANTES	pág. 42
BIBLIOGRAFÍA	PÁG. 43

INTRODUCCIÓN

Esta guía presenta conceptos, criterios y recursos para valorar la oportunidad y la viabilidad de la evaluación de una intervención pública en función de un análisis de sus condicionantes, requisitos y utilidad prevista, y también para guiar el primer paso en el diseño de una evaluación: la formulación de las preguntas de evaluación.

La guía se dirige a dos tipos de usuario. En primer lugar, los **promotores** de evaluaciones de políticas públicas: personas que, desde distintas posiciones dentro de la Administración pública —responsables políticos, gestores, analistas o asesores—, tienen en común la voluntad de promover una evaluación dentro de su organización. En su caso, esta guía pretende aclarar los conceptos y los métodos para el diseño preliminar de la evaluación: qué se puede esperar de ella, qué recursos son necesarios para realizarla y cómo guiar el trabajo de los evaluadores para que los resultados sean relevantes. En segundo lugar, la guía se dirige a las **personas que se preparan para hacer una evaluación por primera vez**, ya sea de forma independiente o como miembros de un equipo de evaluación que cuenta con evaluadores expertos.

La Comisión Europea **define la evaluación como la valoración de las intervenciones de los organismos públicos según sus productos y sus impactos, en relación con las necesidades que pretenden satisfacer y orientada a proporcionar información rigurosa, basada en pruebas, para la toma de decisiones** (CE, 2007). Proporcionar esta clase de información exige el uso de técnicas de investigación de las ciencias sociales que implican cierto grado de complejidad y que serán el objeto de las siguientes guías del ciclo de formación en evaluación de políticas públicas. En la presente guía, sin embargo, hacemos hincapié en la frase final de la definición: la evaluación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para tomar decisiones que mejoren la intervención pública que se evalúa. Aclarar de qué manera puede servir la evaluación a este propósito para que se formulen las preguntas más relevantes posibles se convierte en el camino previo a la evaluación que pretende orientar esta guía.

El texto se estructura en cinco secciones. La primera introduce los conceptos básicos sobre la evaluación de políticas públicas. La segunda plantea un proceso en cinco pasos para caracterizar la intervención que hay que evaluar y su contexto, el propósito y los destinatarios de la evaluación, así como los recursos para llevarla a cabo. Una vez analizadas las circunstancias, la tercera sección propone una reflexión sobre la conveniencia o no de evaluar la intervención. La cuarta sección plantea un método en tres pasos para seleccionar y refinar las preguntas con las que se iniciará la evaluación. Por último, cierra la guía un apartado sobre el modo de gestionar la evaluación en la organización.

1. CONCEPTOS INTRODUCTORIOS

1.1 EL OBJETO DE LA EVALUACIÓN

El objeto de la evaluación es la intervención pública, en todas sus formas, ámbitos y dimensiones. Puede tratarse tanto de políticas o programas que impliquen la prestación de un servicio como de regulaciones, programas de subvenciones, impuestos, reformas de instituciones o de cualquier otra forma de intervención sobre cuyo funcionamiento o rendimiento alguien necesite saber algo. Pueden evaluarse desde políticas o programas de ámbito nacional hasta proyectos locales o componentes de un programa. Así pues, pueden ser objeto de una evaluación la formación profesional, un aumento del impuesto sobre el tabaco, un programa de subvenciones en ayuntamientos para que se realicen actividades formativas para personas en paro o un pequeño proyecto local para personas sin techo.

Con independencia del tipo de intervención de que se trate, todas las políticas y programas comparten dos atributos comunes, especialmente destacados para la evaluación, que serán mencionados a lo largo de esta guía:

- 1. Las intervenciones públicas tienen una razón de ser.** Se supone que cualquier intervención ha sido motivada por la existencia de un problema o de una situación social insatisfactoria y que la intervención pública resulta útil porque inducirá ciertos cambios en la sociedad o en una población objetivo concreta, los cuales mitigarán el problema o la situación. Por ejemplo, la razón de ser de una actividad formativa para personas desempleadas es conseguir que sus participantes encuentren trabajo, y la de la limitación de velocidad variable en el área metropolitana de Barcelona es prevenir la contaminación y los accidentes.
- 2. Las intervenciones públicas llevan asociada una teoría,** más o menos explícita, sobre cómo se supone que deben inducirse los cambios que mitigarán el problema o mejorarán la situación que da razón de ser a la intervención. **La teoría del cambio** (denominada también teoría de la intervención o teoría del programa) es la cadena de hipótesis sobre de qué manera se espera que los recursos asignados a la intervención permitan desarrollar unas actividades cuyo fruto serán determinados productos (*outputs*), que, a su vez, generarán beneficios de corta, media y larga duración sobre la sociedad en su conjunto o sobre la población objetivo de la política o el programa (*impactos* o *outcomes*).

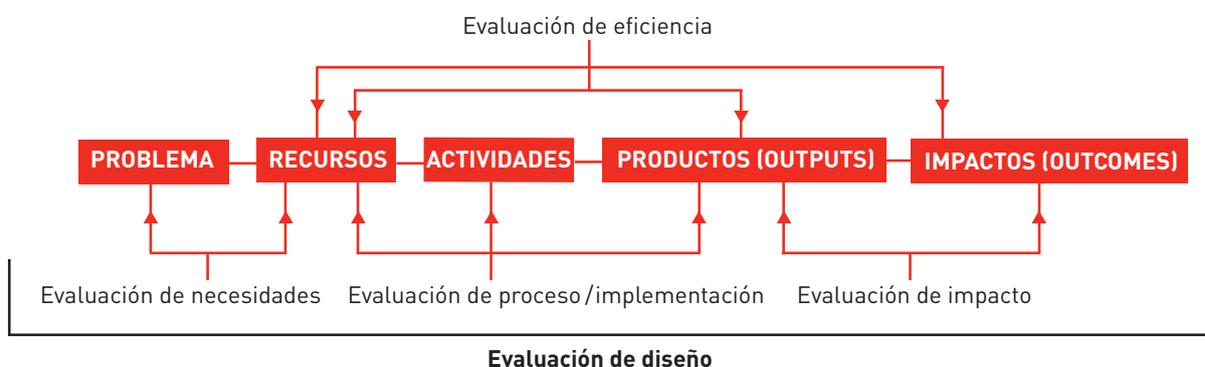
TEORÍA DEL CAMBIO DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS



1.2 TIPOS DE EVALUACIONES

En la abundante bibliografía sobre la evaluación de políticas públicas, aparecen varias clasificaciones o tipologías de evaluación. Aquí presentamos las dos que se utilizan con más frecuencia: según el enfoque de la evaluación y según la fase en la que se encuentra el programa.

La primera tipología se basa en el enfoque de la evaluación y, más concretamente, en la **hipótesis de la teoría del cambio que la evaluación debe demostrar o refutar**: la necesidad del programa o de la política, la consistencia del diseño de la intervención, la capacidad del proceso de implementación para generar los productos esperados, el impacto de la intervención sobre el problema o la eficiencia de la intervención*.



- **Evaluación de necesidades.** El primer tipo de evaluación analiza si la naturaleza, la magnitud y la distribución del problema o de la situación social justifican la existencia del programa, y si el diseño del programa tiene en cuenta estas características: ¿cuánta gente sufre el problema? ¿Cuánta gente se prevé que lo sufrirá en el futuro? ¿Dónde están? ¿Qué otros problemas sufren? ¿Qué tipo y frecuencia de servicio necesitan? La evaluación de necesidades es especialmente oportuna como primer paso para la planificación de un programa nuevo o en la reforma de uno maduro.
- **Evaluación del diseño.** La teoría del cambio no siempre es explícita ni unívoca, y llegar a descifrarla es el reto de la evaluación del diseño: ¿qué hipótesis constituyen la teoría? ¿Hasta qué punto son razonables, factibles y apropiadas dichas hipótesis? ¿Qué hipótesis es la más débil? Estas preguntas resultan oportunas como paso previo a cualquier evaluación, para entender y valorar los fundamentos lógicos de la intervención pública antes de evaluarla. En la planificación de un programa nuevo, este tipo de evaluación permite valorar una propuesta de diseño o determinar cuál es el mejor diseño posible entre distintas alternativas.

*La traducción de los conceptos output y outcome al castellano puede dar lugar a equívocos. Ambos términos se traducen a veces por "resultado", motivo por el cual hemos preferido utilizar los términos producto e impacto para referirnos a ellos. En cualquier caso, es importante distinguir que output/producto hace referencia a los resultados inmediatos de las actividades de la intervención pública (número de niños vacunados, de desempleados formados, de kilómetros de autovía construidos, etc.), mientras que outcome/impacto se refiere a los cambios que, a consecuencia de la intervención, han ocurrido en el problema o situación social que da razón de ser a dicha intervención (reducción de la mortalidad infantil, aumento de la ocupación entre los participantes, mejora de la eficiencia de la movilidad, etc.).

- **Evaluación del proceso/implementación.** En el momento de su puesta en práctica, las políticas y los programas se ajustan a factores imprevistos, especificidades contextuales o criterios y preferencias de las instituciones y personas que deben ejecutarlos. La función de la evaluación de proceso o implementación es determinar aquello que el programa realmente hace en comparación con las previsiones del diseño: ¿los beneficiarios se corresponden con la población objetivo? ¿El personal es suficiente y tiene la formación adecuada? ¿Las funciones administrativas, organizativas y de personal se gestionan adecuadamente? La evaluación de la implementación permite valorar la consecución de los objetivos operativos del programa y detectar si hay aspectos de la operación especialmente problemáticos. Este enfoque es muy adecuado en programas recientes, ya que permite detectar problemas en los primeros estadios de la puesta en marcha y sugerir medidas correctivas. También resulta apropiado en combinación con la evaluación del impacto, ya que si se detectan impactos positivos, permite corroborar que son debidos al programa y, si no se detectan, permite discernir si es debido a errores en la implementación o bien a que la teoría del cambio no era realista.
- **Evaluación de impacto.** La evaluación de impacto se centra en averiguar si la intervención efectivamente mitiga el problema que le da razón de ser: ¿un aumento de los impuestos sobre el tabaco hace que la gente fume menos? ¿El descenso de la siniestralidad en las carreteras se debe a la implantación del carné por puntos o a otros factores? La evaluación de impacto valora el grado de consecución de los objetivos estratégicos del programa. Puesto que la evolución de los problemas sociales es consecuencia de muchos factores y el objeto de diversas políticas, el interés de la evaluación de impacto no es solamente medir cambios en la magnitud del problema, sino conseguir atribuir la causalidad de estos cambios al programa o a la política que se evalúa e identificar las razones plausibles de lo que se ha conseguido y de lo que puede haber fallado. Este tipo de evaluación es adecuado en programas maduros y estables, que tengan una teoría del cambio clara y un período de operación suficiente para que los impactos hayan comenzado a producirse. También es un tipo de evaluación utilizado en programas que operan en lugares distintos, bajo variantes, estrategias o componentes diferentes y en los cuales el interés está en determinar qué variante o qué componente se asocia con un nivel de impacto más elevado.
- **Eficiencia.** El hecho de operar con presupuestos limitados hace que los decisores y los gestores públicos se planteen preguntas sobre la eficiencia de las intervenciones: ¿los impactos justifican los costes? ¿Hay políticas o formas de gestión alternativas con niveles de resultados similares a un coste más bajo? Las evaluaciones de eficiencia son adecuadas para programas maduros y bien establecidos, sobre cuyos impactos exista información que pueda usarse para ponderar costes. También son evaluaciones adecuadas para sopesar distintas alternativas de diseño en el momento de planificar una intervención.

La segunda tipología de clasificación de las evaluaciones se basa en la **fase en la que se encuentra el programa** en el momento de la evaluación, la cual, en muchos casos, determina tanto el posible enfoque de la evaluación como el uso de los resultados.



- La evaluación puede iniciarse en la **fase de formulación**, es decir, en el momento del diseño de la intervención, antes de ponerla en práctica. En esta fase, la evaluación (**evaluación ex ante**) consiste en analizar el conocimiento existente para determinar si la intervención es necesaria y posible. En determinadas ocasiones, la evaluación deberá valorar de forma prospectiva distintas alternativas de intervención y determinar cuál es la más efectiva (o bien cuál consigue los objetivos con un coste más bajo), según los estudios de análisis de políticas públicas y las evaluaciones precedentes sobre intervenciones similares. La evaluación *ex ante*, además, puede contribuir a la evaluabilidad futura del programa y favorecer que los objetivos de la intervención sean claros, factibles y mensurables y que la teoría del cambio sea lo más realista y explícita posible.
- Buena parte de las evaluaciones, sin embargo, se realizan sobre políticas y programas que hace tiempo que funcionan y que continúan operativos. En el caso de los programas recientes, el enfoque de la **evaluación intermedia** suele centrarse en averiguar si el proceso de implementación se desarrolla tal y como estaba previsto, con el propósito de introducir acciones correctivas en la operación del programa, para intentar mejorar su impacto final. Por el contrario, en las primeras fases de implementación resulta prematuro evaluar el impacto: el programa todavía es inestable y puede no ser realista esperar que haya comenzado a generar impactos.
- Por último, en la **evaluación ex post** (ya sea de políticas, de programas finalizados o de programas maduros aún activos), el análisis es retrospectivo y puede centrarse en el proceso de implementación, en los impactos logrados o en la eficiencia económica de la intervención. Esta información permite orientar cambios en el diseño o en la operativa de la intervención, si el programa sigue activo, o inspirar el diseño de intervenciones nuevas.

Como puede deducirse de lo expuesto, estas dos tipologías de evaluación no son independientes. En el contexto *ex ante* resulta oportuna la evaluación de necesidades y del diseño de la intervención que se está planificando. La evaluación intermedia, en cambio, se centra en la valoración y la corrección del proceso de implementación, para lo cual puede

ser útil un análisis previo del diseño. Por último, la evaluación *ex post* tiende a aprovechar la acumulación de datos e información sobre el ciclo completo de la intervención para evaluar su impacto y/o eficiencia y, de forma instrumental, su diseño y proceso de implementación.

FASE DE LA EVALUACIÓN RESPECTO DE LA INTERVENCIÓN				
ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN		EX ANTE	INTERMEDIA	EX POST
	NECESIDADES			
	DISEÑO			
	PROCESO / IMPLEMENTACIÓN			
	IMPACTO			
	EFICIENCIA			

■ *Enfoque principal*

■ *Enfoque instrumental*

1.3 EVALUAR NO ES HACER UN SEGUIMIENTO DE INDICADORES

El seguimiento de indicadores es la actividad propia de la monitorización de programas, que se define como el conjunto de actividades dirigidas a la obtención sistemática y continua de información sobre su funcionamiento, con la finalidad de determinar si se llevan a cabo las acciones previstas, con la cobertura prevista y con una gestión eficiente de los recursos asignados, y de detectar posibles desviaciones (Rossi [et ál.], 2004).

La monitorización consiste normalmente en la definición y la información periódica de una serie de indicadores sobre los aspectos más destacados de la implementación. No obstante, en función del grado de sofisticación de los sistemas de monitorización de la implementación de los programas —alcance y métodos de recogida, tratamiento y análisis de la información—, pueden llegar a constituir sistemas de evaluación intermedia continua.

Los sistemas de monitorización también pueden referirse a los *outcomes* o impactos del programa; en este caso, la obtención sistemática y continua de información se centra en los efectos finales, que son identificados a priori como atribuibles al programa, para ver si se producen según lo previsto y detectar posibles desviaciones. Normalmente, estos sistemas de monitorización están formados por indicadores sobre *outcomes* a corto, medio y largo plazo y permiten seguir su evolución, pero no atribuir una relación causal entre el programa y los *outcomes*. Para que esto último sea posible, será necesario iniciar una evaluación de impacto que, aplicando una serie de técnicas sofisticadas de análisis, permita analizar los efectos directamente atribuibles al programa, o a su ausencia, y obtener conclusiones.

2. CINCO PASOS PREVIOS PARA ENFOCAR LA EVALUACIÓN

En esta sección proponemos un proceso en cinco pasos para generar la información básica con la que planificar una evaluación: la caracterización de la intervención y de su contexto organizativo, el análisis del propósito de la evaluación, la identificación de sus destinatarios y el inventario de los recursos disponibles para llevar a cabo la evaluación.

PASO 1: EFECTUAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA INTERVENCIÓN

A) DESCRIBIR LA TEORÍA DEL CAMBIO. En la evaluación de políticas públicas, la descripción de la teoría del cambio es la forma habitual de caracterizar la intervención que debe evaluarse. Si bien no siempre es necesaria una descripción precisa de los componentes e hipótesis de la teoría y, en todo caso, eso corresponde a las primeras etapas de ejecución de la evaluación, sí es totalmente imprescindible concebir una primera versión de la teoría que responda a las preguntas siguientes de forma breve, pero clara y explícita.

- ¿Qué hace el programa o qué tiene previsto hacer (actividades y productos)?
- ¿Qué objetivos estratégicos quiere conseguir el programa (impactos)?
- ¿Por qué se supone que con lo que hace el programa se conseguirán los objetivos (relación actividades-productos-impactos)?

EJEMPLO:

Aproximación a la teoría de los planes de ocupación del Servicio de Ocupación de Cataluña

¿Qué es lo que hace el programa? El Servicio de Ocupación de Cataluña publica anualmente una convocatoria de subvenciones para proyectos destinados a la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social, a la que pueden presentarse entes locales y organizaciones sin ánimo de lucro.

¿Qué objetivos quiere conseguir el programa? La inserción en el mercado laboral de personas que tienen especiales dificultades para encontrar y mantener un trabajo.

¿Por qué se supone que con lo que hace el programa se conseguirán los objetivos? Se supone que, mediante la experiencia laboral que implica participar en el programa, los participantes pueden revertir la pérdida de motivación y aptitudes laborales ocasionada por un período de desempleo prolongado, estabilizar su situación personal y adquirir unas habilidades y una experiencia profesional importantes para el mercado laboral, que no adquirirían de otra manera. Una vez acabada su participación en el programa, esta mejora de la ocupabilidad debería incrementar la probabilidad de que la persona desempleada encontrase y mantuviese un trabajo en el mercado laboral abierto.

Al describir la teoría del cambio, deberá tenerse en cuenta que...

... el paso es crítico y exige reflexión. Si no puede formularse la teoría con una cierta coherencia, será imposible saber qué es lo que debemos evaluar.

... la pregunta sobre los objetivos estratégicos es capciosa. Los objetivos estratégicos no se refieren a lo que hace o produce el programa, sino a lo que pretende conseguir para mitigar el problema que le da razón de ser. Por tanto, los objetivos estratégicos no son las funciones, instrumentos u objetivos operativos del programa, tales como **poner en marcha un programa de vacunaciones, administrar diez mil vacunas en un año o aumentar un 15% los beneficiarios de los planes de ocupación**. Sí lo son, en cambio, **reducir la mortalidad infantil 10 puntos porcentuales o incrementar la participación en el mercado laboral de los mayores de 45 años que hace más de seis meses que están en el paro**. Se encontrará una referencia excelente para la caracterización de objetivos en la guía para la elaboración de programas presupuestarios de la Dirección General de Presupuestos de la Generalitat en www.gencat.cat/economia/doc/doc_13979778_1.pdf

Objetivos estratégicos y objetivos operativos

En esta guía nos referimos en varios momentos a la distinción entre objetivos estratégicos y objetivos operativos.

Los objetivos estratégicos se refieren al impacto esperado de la intervención, es decir, a los cambios que se pretende que se produzcan en el problema o situación social que ha motivado la intervención. Idealmente, la definición de los objetivos estratégicos comienza con verbos de acción (*mejorar, conseguir, aumentar, reducir*), está expresada en términos de una dimensión mensurable, hace referencia a un horizonte temporal concreto y a medio plazo (por lo general de unos tres o cuatro años) y debe suponer un reto que sea realista y al mismo tiempo asequible. Por ejemplo, “incrementar en 10 puntos el porcentaje de estudiantes universitarios que tienen un nivel de inglés equivalente al tercer curso de la Escuela Oficial de Idiomas” es un objetivo estratégico.

Cada objetivo estratégico deberá tener asignados unos objetivos operativos. Los objetivos operativos son metas específicas y mensurables dirigidas a lograr los objetivos estratégicos y es necesario seleccionar las que contribuyan más directamente a su consecución. Pueden fijarse objetivos operativos tanto en lo que respecta a los recursos como a las actividades o a los productos. Así, por ejemplo, “incrementar en un 10% el número de cursos de formación ocupacional”, “conseguir una cobertura de plazas residenciales públicas de dos por cada cien personas mayores de 65 años” o “incrementar en 100 plazas la cantidad de personal dedicado a la investigación en el conjunto del sector público y privado” son objetivos operativos.

Fuente: adaptación de la guía para la elaboración de programas presupuestarios de la Dirección General de Presupuestos de la Generalitat [óp. cit.].

... la teoría del cambio raramente es explícita y unívoca. En muy pocas ocasiones se explica en los documentos la lógica subyacente a las intervenciones públicas y no es extraño que la formulación de los objetivos sea pobre, incompleta o inexistente. Por tanto, la teoría del cambio no se identifica, sino que más bien se descifra y se construye a partir del testimonio de las personas que diseñan, gestionan y operan las políticas o programas, y de la revisión de documentos, como puedan ser:

- La normativa que regula la política o el programa
- Documentos internos del momento de diseño del programa
- Informes internos de análisis, evaluación o valoración del programa
- Memorias
- Comunicados de prensa
- Presentaciones públicas sobre el programa

B) IDENTIFICAR LA FASE EN LA QUE SE ENCUENTRA EL PROGRAMA. Como hemos explicado en la sección de conceptos introductorios, la fase en la que se encuentra el programa determina en buena parte tanto el tipo de evaluación que puede realizarse como el uso que puede otorgarse a los resultados. Así pues, es necesario especificar si se trata de una intervención:

- En fase de planificación
- En las primeras fases de implementación
- En una fase madura de funcionamiento (la operación de la intervención es relativamente estable y rutinaria y ha transcurrido suficiente tiempo como para que la intervención haya generado impactos)
- Finalizada

C) DESCRIBIR LOS CAMBIOS QUE HA EXPERIMENTADO EL PROGRAMA O LA POLÍTICA DURANTE SU EXISTENCIA. Las políticas y los programas son dinámicos: a lo largo de su período de funcionamiento (y, a veces, durante el desarrollo de la evaluación) sufren cambios y adaptaciones, ya sea en los recursos, en la estrategia, en la operación del programa o en sus objetivos. **La volatilidad del programa** puede representar tanto un problema como una oportunidad para la evaluación. Por una parte, significa que no hay una única versión del programa o política que hay que evaluar, lo cual supone una complicación. Por otra, ofrece la oportunidad de analizar la efectividad relativa de cada una de las versiones. En cualquiera de los dos casos, es necesario investigar los cambios pasados (parte de los cuales pueden quedar reflejados en la normativa reguladora) e informarse sobre los cambios previstos (puede resultar conveniente retrasar la evaluación si el programa ha sido reformado en profundidad hace poco tiempo o si se tiene previsto hacerlo pronto).

D) IDENTIFICAR LAS EVALUACIONES Y LOS ESTUDIOS PREVIOS QUE SE HAYAN REALIZADO.

Es necesario detectar todos los que existan y analizarlos con detenimiento, ya que constituyen una fuente de información privilegiada para conocer el programa. Su lectura y consideración evitará generar información redundante, ayudará a prevenir posibles errores y contribuirá a la generación de un conocimiento integrado y útil para la organización sobre sus propios programas y políticas a partir de los resultados de los distintos estudios puntuales.

PASO 2: DESCRIBIR EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVO: ¿QUIÉN ES QUIÉN?

Tan importante como describir la naturaleza de la intervención es familiarizarse con su contexto institucional y organizativo. Todo programa tiene una estructura de individuos, grupos y unidades administrativas que participan de alguna manera en las actividades que constituyen la intervención, ya sea en la dirección política, la dirección técnica, el diseño, la gestión, la prestación del servicio, el análisis, el mantenimiento y la custodia de las bases de datos, la participación como beneficiario o la influencia externa sobre la intervención. Muy pronto, en el proceso de preparación de la evaluación, el evaluador necesita saber quiénes son los actores más importantes, qué papel desempeñan, cuál es su posición de partida respecto a la evaluación, qué recursos necesarios para la evaluación (bases de datos, acceso a personal o informes) dependen de cada uno de ellos, así como las expectativas, demandas de información y perspectivas de utilización que puedan tener y que la evaluación pueda satisfacer.

PASO 3: ¿CUÁL ES EL PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN?

Los motivos que puede tener una organización para evaluar una intervención son muy variados: puede ser que haga poco tiempo que se ha reformado un programa y se quiera saber si el efecto de la reforma es el que se esperaba, o que los gestores se hayan planteado reformar un programa y quieran que la evaluación les ayude a detectar cuáles son los aspectos que necesitan ser corregidos. También es posible que una organización haya iniciado un programa pequeño con una cierta voluntad experimental y quiera comprobar si funciona bien antes de ampliarlo. Por otra parte, se dan casos en que la finalidad de la evaluación es rendir cuentas (a los responsables políticos, a otra administración o a la ciudadanía) sobre qué se está consiguiendo con los recursos dedicados a un programa. En otras ocasiones, la evaluación se realiza sencillamente porque existe una regulación que obliga a ella.

En cualquier caso, resulta conveniente no olvidar que la evaluación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la mejora de programas y políticas públicas. Por tanto, en nuestro caso concreto, la preparación de la evaluación continúa con la reflexión sobre la forma en que puede ser útil para mejorar la intervención.

Responder esta pregunta puede resultar una tarea más complicada de lo que parece. A menudo tenemos una percepción difusa de lo que nos puede aportar una evaluación, y simplemente tenemos la sensación de que es una buena idea. En estas situaciones, concretar el propósito exige un tiempo de reflexión y deliberación con los directivos, gestores, personal del programa y cualquier otro actor que pueda ser un usuario potencial.

Para ayudar a orientar esta reflexión, a continuación se mencionan **los propósitos más habituales que puede tener una evaluación:**

A) AYUDAR A TOMAR UNA DECISIÓN. Hay evaluaciones que tienen una función instrumental muy directa: se trata de ofrecer información relevante a una persona o unidad que debe tomar una decisión determinada. Este tipo de propósito suele requerir que la evaluación aborde cuestiones muy bien definidas, con unos criterios y un lenguaje determinados, y que los resultados estén disponibles antes de una fecha concreta en la que debe tomarse la decisión. Por tanto, a menudo implican una participación directa y activa del decisor interesado en el diseño de la evaluación.

Los tipos principales de decisiones que pueden alimentarse de los resultados de una evaluación son:

- **Decisiones clave.** Las decisiones que deben tomarse son estratégicas: ampliar el programa o recortarlo, reformarlo o dejarlo como está, mantenerlo o abandonarlo, etc. En estos casos, la información suele ir dirigida a la dirección de la organización y la pregunta de evaluación se centra en comprobar si el programa logra sus objetivos y con qué grado de eficiencia. Los resultados de la evaluación no son casi nunca el único elemento para tomar la decisión, pero su propósito es ayudar a clarificar las ventajas e inconvenientes de cada opción.
- **Decisiones correctivas de la implementación.** El propósito de la evaluación es descubrir, en los primeros estadios de la puesta en práctica de un programa, qué cambios hay que introducir para mejorar su rendimiento. El objeto de la evaluación será, sobre todo, el proceso de implementación, y las decisiones que se deriven de ella serán de tipo operativo: cambios en los criterios de selección de los participantes, en los modelos de gestión, contratación de un perfil nuevo de personal, etc.
- **Decisiones sobre programas-demostración.** Hay programas con un diseño innovador que se crean precisamente para comprobar si funcionan mejor que otros programas más maduros y establecidos. El propósito de la evaluación es mostrar los resultados del experimento para ayudar a decidir si vale la pena ampliar o institucionalizar el programa.
- **Selección de la mejor versión de un programa.** A veces se implantan versiones diferentes de los programas o políticas al mismo tiempo (por ejemplo, en algunos lugares con

servicios prestados directamente por la organización y en otros lugares mediante conciertos con entidades externas) o con componentes distintos (con criterios diversos de selección de los participantes, distintos tipos de entidad concertada, etc.). En este caso, el propósito de la evaluación es identificar cuál es la alternativa con un impacto mayor —o la que consigue los objetivos con un coste más bajo—, con la expectativa de generalizar la mejor versión o componente.

- **Selección del mejor diseño para un programa nuevo.** En ocasiones, el programa todavía no ha sido creado y el propósito de la evaluación (ex ante) es ayudar a decidir cuál es el mejor diseño de intervención, en función de la naturaleza del problema y del conocimiento existente sobre cuáles son los instrumentos que funcionan mejor para solucionarlo.
- **Decisiones sobre la financiación de programas de terceras personas.** Cuando una organización financia un programa de otro ente o entidad, la evaluación puede servir para comprobar si el proyecto genera impactos positivos o cuál es el proyecto o programa con un impacto mayor entre distintos programas subvencionados. En este caso, el fin de la evaluación es proporcionar información para decidir sobre continuar, aumentar, reducir o extinguir la financiación.

B) CONTRIBUIR AL APRENDIZAJE DE LA ORGANIZACIÓN. Existen autores de estudios sobre la evaluación de políticas públicas que destacan que el proceso de decisión en las organizaciones públicas (especialmente en referencia a las decisiones clave) muy pocas veces depende de la autoridad de una única persona o unidad, sino que exige procesos de cambio y negociación que a menudo son prolongados. Por consiguiente, la información y las recomendaciones de la evaluación a menudo no se utilizan inmediatamente. Hay que esperar a que se abra una oportunidad de cambio para que el aprendizaje que se ha ido acumulando gradualmente en la organización permita orientar adecuadamente las decisiones. En este caso, el propósito de la evaluación es la introducción de alternativas y conceptos nuevos, la comprobación de la veracidad de determinadas intuiciones y la detección de hechos o datos contraintuitivos. La información que se deriva de ella no va dirigida a un decisor concreto, sino a la comunidad de actores de la política o el programa, y la capacidad de influencia de la evaluación depende, en buena parte, del hecho de que la información se transmita, se acumule y se almacene adecuadamente y de que surja la oportunidad de cambio.

C) UTILIZAR LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN. La gestión de políticas públicas a menudo tiene que batallar con la falta de datos sistemáticos sobre el funcionamiento y el rendimiento de los programas, lo cual dificulta la detección, la corrección y la prevención de errores, además de complicar la tarea de identificar, motivar y recompensar los éxitos. En este sentido, la evaluación puede emplearse como parte de un instrumento de gestión, con las siguientes aplicaciones posibles:

- **Proporcionar *feedback* al personal del programa sobre los efectos de su actividad.**
La evaluación puede orientarse a informar al personal del programa (en lugar de los decisores o gestores) sobre los efectos de sus actuaciones, la aparición de efectos colaterales, etc., con la intención de que dicho personal pueda desarrollar una praxis reflexiva (es decir, adaptar su actividad a los datos que se le suministran).
- **Rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos**, del personal o las unidades que ejecutan el programa a los gestores, o de los gestores a los directivos de la organización.
- **Establecer incentivos para el personal o unidades que ejecutan o gestionan el programa**, para motivar y recompensar los resultados positivos en términos de impacto de los programas.
- **Alinear la actividad con los objetivos del programa.** En este sentido, la evaluación se convierte en una oportunidad para recalcar los objetivos y reforzar la preocupación del personal y de los gestores para conseguirlos.

D) RENDICIÓN DE CUENTAS A LA CIUDADANÍA. Dado el carácter limitado de los recursos públicos invertidos para llevar a cabo intervenciones, es deseable y exigible que las organizaciones públicas que son responsables de ellos rindan cuentas a la ciudadanía acerca de lo que se consigue efectivamente con los recursos asignados. En circunstancias normales, las evaluaciones que persiguen este único propósito corren un cierto riesgo de volverse ritualistas, desconectadas de las preocupaciones de gestores y decisores, y con un potencial de utilización escaso. Sin embargo, cuando el programa o la política están sometidos a un intenso escrutinio público (porque ha ocurrido algo que ha hecho que se ponga en duda su efectividad), los resultados pueden ser un acicate para tomar decisiones de mejora del programa y orientarlo a satisfacer las expectativas del público y los usuarios. Se encontrará un ejemplo magnífico de evaluación aplicada a la rendición de cuentas en www.expectmore.gov.

E) CONOCIMIENTO BÁSICO SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. Hay evaluaciones, especialmente las promovidas por instituciones académicas, cuya finalidad es entender mejor el tipo de programa o contexto que mejor funciona para cambiar las condiciones sociales. Eso les permite construir y contrastar teorías en distintos ámbitos de las políticas públicas, que, de forma indirecta, pueden contribuir a mejorar el diseño de programas.

F) CONSECUCCIÓN DE UN REQUISITO FORMAL. Finalmente, la razón de ser de determinadas evaluaciones es hacer cumplir las condiciones de una subvención o de la normativa que regula el programa o la política pública. Las **evaluaciones forzadas** corren un riesgo alto de irrelevancia, a no ser que la audiencia a la que van dirigidas (otras administraciones, órganos supervisores o legisladores) ejerza activamente su función de control, o a no ser

que el promotor tenga la capacidad de conectarlas con las preocupaciones de gestores y decisores y aproveche la oportunidad para generar información con potencial de utilización.

PASO 4: IDENTIFICAR LOS DESTINATARIOS DE LA EVALUACIÓN

La lista de posibles propósitos de evaluación pone de manifiesto que el tipo de propósito depende, en gran medida, de la audiencia a la que se dirige la evaluación. En efecto, los intereses del directivo político con autoridad para tomar decisiones clave difieren de los de un gestor responsable de las operaciones de un programa específico o de los del público beneficiario.

Dado que las audiencias pueden ser diversas, es importante establecer a cuál hay que ajustar el diseño de la evaluación. En primer lugar, hay que identificar quién ha iniciado la idea de emprender una evaluación (promotor) y a quién quiere dirigirla (en caso de que sea una persona distinta al promotor) o qué otros actores de la comunidad de la política pública tienen (o pueden tener) interés en la evaluación.

A veces, las audiencias y sus propósitos están muy bien definidos, mientras que en otras ocasiones resulta difícil determinar cuáles serán los usuarios finales de la evaluación. Con el objetivo de facilitar el proceso de identificación de la audiencia, la tabla siguiente enumera las audiencias típicas de las evaluaciones y las características y el tipo de propósito que suele tener cada una

AUDIENCIA	CARACTERÍSTICAS DE LA AUDIENCIA	PROPÓSITOS HABITUALES
<u>DECISORES DE ALTO NIVEL</u>	Dirección política o técnica de los organismos públicos y legisladores.	<ul style="list-style-type: none"> • Toma de decisiones clave • Aprendizaje de la organización • Rendición de cuentas
<u>GESTORES DE PROGRAMAS</u>	Responsables del programa en su forma actual, deben tomar decisiones dentro de los parámetros del diseño vigente, destinadas a mejorar el funcionamiento del programa.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones correctivas • Selección de la mejor versión de un programa • Instrumento de gestión • Aprendizaje de la organización • Rendición de cuentas
<u>PERSONAL DEL PROGRAMA</u>	Suelen tener preocupaciones prácticas sobre la gestión cotidiana del programa. Acostumbran a confiar en su experiencia e intuición, y a menudo son escépticos sobre las aportaciones prácticas de una evaluación externa.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones correctivas • Aprendizaje de la organización • Rendición de cuentas

<p><u>ORGANISMOS FINANCIADORES Y SUPERVISORES DE TERCEROS</u></p>	<p>Quedan fuera de la operación directa del programa y, por tanto, tienen un interés genérico por saber cómo funcionan las cosas sobre el terreno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones sobre la financiación de programas • Instrumento de gestión
<p><u>BENEFICIARIOS DIRECTOS</u></p>	<p>Tienen interés en disponer de un acceso ágil a servicios públicos de calidad y adecuados a sus necesidades y, en los casos en que existe la posibilidad de elegir, en conocer la efectividad de programas y de proveedores concretos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio de derechos de acceso y prestación adecuada de los servicios públicos • En la medida de lo posible, posibilidad de comparar y escoger entre prestadores de servicios
<p><u>GESTORES Y PERSONAL DE OTROS PROGRAMAS</u></p>	<p>Se interesan por las conclusiones que puedan extraer para mejorar sus programas (aplicar una idea o iniciar un programa similar).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento aplicado sobre las políticas públicas
<p><u>UNIDADES DE PROGRAMACIÓN</u></p>	<p>Requieren indicaciones sobre qué dirección deben seguir los nuevos programas y qué deben evitar para mejorar el diseño de los programas nuevos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento aplicado sobre las políticas públicas
<p><u>CIENTÍFICOS SOCIALES</u></p>	<p>Quieren extraer conclusiones generales en el ámbito del análisis de políticas públicas y sobre cómo los seres humanos responden a las intervenciones públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento básico sobre las políticas públicas
<p><u>UNIDADES DE EVALUACIÓN Y ANÁLISIS</u></p>	<p>Su razón de ser es realizar o impulsar análisis y evaluaciones; eventualmente puede darse el efecto perverso de que realizar evaluaciones se convierta en un fin en sí mismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de conocimiento relevante sobre políticas y programas para la toma de decisiones • Contribución al aprendizaje de la organización
<p><u>GRUPOS DE REPRESENTACIÓN DE COLECTIVOS O INTERESES ESPECÍFICOS Y CIUDADANÍA EN GENERAL</u></p>	<p>Su razón de ser es la defensa de los derechos y los intereses específicos de los distintos colectivos a los que se dirigen las intervenciones públicas, ver si son tenidos en cuenta, si obtienen los efectos esperados y con qué grado de eficiencia lo logran.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento del modus operandi, los efectos y la eficiencia de las intervenciones públicas • Influencia en la toma de decisiones

Fuente: adaptación de Weiss (1998)

Cuando la evaluación tiene múltiples audiencias, los propósitos pueden ser diversos. En rigor, puede que no se excluyan mutuamente, pero es difícil que una única evaluación sea capaz de cubrir satisfactoriamente los propósitos de todas las partes interesadas.

A menudo esta decisión no presenta ningún problema, ya que la audiencia prioritaria será la propia unidad promotora, la cual habrá iniciado la evaluación precisamente porque tiene necesidades de información y propósitos que quiere satisfacer. En otras ocasiones, es posible que el promotor de la evaluación sea una unidad de análisis que ha detectado una necesidad de información para un propósito concreto y quiere dirigir la evaluación a una unidad directiva o gestora.

No obstante, se dan situaciones en que la iniciativa nace sin ningún propósito en el horizonte, o con un propósito formal (como pueda ser el cumplimiento de una obligación legal) que concede la oportunidad de incorporar un propósito práctico en la evaluación. En estos casos, el promotor puede hacer una exploración para identificar las decisiones que deberán tomarse en un futuro próximo. Si existe la posibilidad de que la evaluación aporte algo a una decisión relevante, es preferible prestar atención a este propósito. De no ser así, quizás haya personas o unidades especialmente preocupadas por encontrar maneras de mejorar el rendimiento de su programa o política, o con más sensibilidad hacia lo que puede aportarles la evaluación, a las cuales es necesario dar prioridad.

Si, por el contrario, el problema es que las decisiones que esperan información y las partes interesadas en la evaluación son múltiples, habrá que negociar las prioridades entre los propósitos de todas ellas, de manera que sea posible transmitir al evaluador una indicación clara sobre el objetivo principal que debe tener.

Dar prioridad a un único propósito aumenta las opciones de que el resultado de la evaluación sea de calidad y adecuado a las necesidades de quien debe utilizarla. Por supuesto, eso no significa que los resultados de la evaluación no puedan llegar a otras audiencias, que podrán utilizarla a su conveniencia, ni que no deban incorporarse otros puntos de vista al análisis, más allá del enfoque del mismo promotor o de la audiencia prioritaria.

PASO 5: INVENTARIAR LOS RECURSOS PARA LA EVALUACIÓN

Necesariamente, el proyecto de evaluación deberá pasar por la criba de la disponibilidad de recursos. El dinero, el tiempo, los conocimientos de los evaluadores, los datos y el apoyo por parte del personal del programa y de la organización impondrán restricciones a nuestra propuesta de evaluación, y lo que idealmente nos gustaría obtener de la evaluación deberá ser ponderado con lo que es posible, con los recursos de los que disponemos.

Como es lógico, el rigor y la profundidad de la evaluación serán proporcionales a los recursos y al tiempo invertidos y, en lo que se refiere a recursos, más suele querer decir mejor. Al margen de esto, a menudo será necesario adaptar las expectativas a los recursos, de manera que el reto de la planificación de la evaluación consistirá en acotar la evaluación sin perder ningún aspecto sustancial.

Este paso consiste en recopilar información sobre los recursos disponibles para tener todos los elementos con los que poder planificar adecuadamente la evaluación.

A) LA FINANCIACIÓN. La financiación es un recurso determinante, sobre todo para acceder a la experiencia, poder generar datos en caso de que sea necesario y reducir el tiempo que tardan los resultados de una evaluación en estar disponibles. Para planificar el alcance y la duración de la evaluación, será imprescindible conocer, aunque sólo sea de manera orientativa, la financiación disponible.

B) LA EXPERIENCIA. La experiencia en evaluación resulta difícil de definir e identificar. El análisis y la interpretación de los resultados exigen cierto dominio de las técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa propias de las ciencias sociales, mientras que el conocimiento del sector de la intervención que quiere evaluarse siempre resulta útil para entender el contexto y enfocar la evaluación hacia la producción de resultados relevantes. Además, no existe un perfil profesional de evaluador bien definido.

Por otra parte, el tipo de capacidades requeridas varía según el tipo de evaluación. En las evaluaciones de impacto de tipo cuantitativo, la evaluación puede ser técnicamente compleja, requerir un diseño y unos métodos analíticos sofisticados y exigir la participación de especialistas con conocimientos muy específicos (generalmente estadísticos o econométricos). En contextos organizativos complejos, en los que la identificación de preguntas de evaluación o el equilibrio entre propósitos distintos resultan complicados, la participación de evaluadores experimentados es muy recomendable. En cambio, otras actividades y proyectos de evaluación los pueden desarrollar fácilmente personas con menos experiencia y conocimientos técnicos.

La concreción de las necesidades de experiencia debería incluir una mínima orientación sobre la importancia que puede tener el análisis cuantitativo o el conocimiento del sector de la política en la evaluación que queremos iniciar.

Identificar e involucrar a las personas o las instituciones que presentan las capacidades más adecuadas para nuestra evaluación será el paso siguiente, teniendo en cuenta que la experiencia puede ser un recurso difícil de encontrar.

C) EL APOYO DEL PERSONAL DEL PROGRAMA. Un recurso intangible, pero extremadamente importante, es el apoyo y la cooperación de los gestores y el personal del programa. La predisposición a responder preguntas y hacer aportaciones a los evaluadores, a participar en entrevistas o grupos de discusión, a facilitar el acceso a personal, beneficiarios, instalaciones u otros componentes del programa y, muy especialmente, facilitar el acceso a las bases de datos y registros administrativos tienen una influencia muy considerable sobre lo que la evaluación puede llegar a conseguir.

En este sentido, es necesario tener en cuenta que los evaluadores solicitan el acceso a archivos informáticos, a personal o a instalaciones que, por una parte, requieren la atención y el tiempo del personal y perturban su actividad cotidiana, y por otra, pueden implicar el escrutinio de archivos, actividades o procedimientos que habitualmente quedan dentro del ámbito interno de operaciones del programa.

Por consiguiente, es importante recordar que el acceso a la información muy pocas veces es automático y que pueden surgir problemas, desde pequeños retrasos en el acceso hasta personal abiertamente reticente a colaborar, problemas que pueden comprometer seriamente el calendario previsto y la calidad de la evaluación.

Afortunadamente, la cooperación y el apoyo no son recursos fijos, sino que tanto el promotor de la evaluación como los evaluadores tienen a su alcance herramientas para atender las objeciones de los **cooperantes necesarios** de la organización y motivar su apoyo. Exponer desde un principio los propósitos y el proyecto de evaluación a las personas a las que se solicita colaboración, abrir la propuesta a sus observaciones y aportaciones, negociar el momento y la forma de acceso a la información para minimizar el conflicto con la actividad rutinaria del programa o la organización y mantener un retorno periódico de los resultados a medida que se desarrolla la evaluación son factores que tienden a facilitar la cooperación, si bien no pueden garantizarla.

Por si acaso, también es recomendable que el promotor establezca de antemano el procedimiento para resolver posibles dificultades en el acceso a la información, tanto con los evaluadores como con los jefes de las unidades responsables de la información necesaria para la evaluación.

D) LA INFORMACIÓN Y LAS BASES DE DATOS. Las evaluaciones suelen tratar, al menos en parte, con información cuantitativa sobre la que se realizan análisis estadísticos. Esto quiere decir que un recurso importante para las evaluaciones son los datos, los cuales o bien existen ya antes de la evaluación (normalmente en registros administrativos) o bien deben crearse expresamente para realizarla (por ejemplo, con una encuesta). Crear datos nuevos siempre es una posibilidad y ofrece la ventaja de que se pueden recoger los

que más interesen para el propósito de la evaluación. No obstante, es necesario tener en cuenta que el coste económico puede ser elevado y que, en cualquier caso, obtenerlos requiere bastante tiempo.

En cambio, los datos que ya existen suelen ser el resultado de los registros administrativos del programa y, más excepcionalmente, de sistemas de monitorización con fines de evaluación. Estos datos determinarán, en buena medida, el enfoque de la evaluación y las preguntas de evaluación que podrán ser respondidas. A efectos de conocer la disponibilidad:

- 1) El primer paso es confeccionar una lista con las bases de datos existentes que pueden ser relevantes para la evaluación, con una descripción sucinta de la información que contienen y el nombre de la unidad o la persona que las gestiona y las custodia.
- 2) Una vez registrada la existencia de las bases de datos, el paso siguiente es conocer su estructura y características para determinar cuál es la utilidad potencial para la evaluación. Existen tres alternativas de acceso preliminar a las bases de datos que son muy útiles para diseñar la propuesta de evaluación:
 - Una inspección preliminar *in situ* de las bases de datos permite hacerse una idea de la información que contienen y de sus características.
 - La estructura de la base de datos con una muestra de unos pocos casos.
 - El libro de códigos de la base de datos (que contenga, para cada tabla, la definición de las variables y de los valores válidos posibles para cada variable) y un análisis de frecuencias.

E) EL TIEMPO. El tiempo es uno de los recursos más valiosos para realizar una evaluación, aunque existe cierta tendencia a subestimarlo, con la vana esperanza de que un conjunto extenso de preguntas de evaluación pueda abordarse en pocos meses. Para realizar una previsión realista del tiempo que hay que dedicar a la evaluación debemos tener en cuenta lo siguiente:

- Las fases preliminares a la evaluación requieren tiempo para reflexionar, prever y negociar intereses en la evaluación y las predisposiciones a la cooperación.
- Como ya hemos comentado, un problema recurrente es que el acceso a los datos necesarios para hacer el análisis requiera más tiempo del previsto, de manera que si el calendario es ajustado, podría quedar poco tiempo para actividades que deberían ejecutarse sin una prisa excesiva: el análisis, la interpretación de resultados y la redacción de los informes.

- Es probable que surjan problemas y obstáculos imprevistos: personas con funciones clave con reticencias a colaborar, datos que requieren un procesamiento previo muy complicado, diferencias entre actores sobre las preguntas de evaluación que hay que resolver, períodos de sobrecarga de trabajo en la gestión del programa que aconsejan retrasar el momento de dedicar tiempo a los evaluadores, etc.
- Por último, si el programa objeto de la evaluación es relativamente nuevo o el sistema de información del programa es reciente, es posible que sea necesario dejar transcurrir un período de tiempo relativamente largo antes de poder identificar los impactos de interés, especialmente si necesitan tiempo para aparecer o consolidarse (por ejemplo, si el programa tiene como objetivo que los participantes encuentren trabajo, habrá que dejar transcurrir unos cuantos meses antes de poder medir el outcome de interés).

En la práctica, la decisión respecto a la previsión de tiempo debería representar un equilibrio entre las necesidades del evaluador de garantizar la solidez del análisis y las recomendaciones, y el horizonte temporal dentro del cual los resultados son correctos y relevantes para la organización que encarga la evaluación.

3. ¿LA EVALUACIÓN ES VIABLE?

Hasta aquí hemos dado por hecho que cualquier intervención pública es susceptible de ser evaluada. Sin embargo, existen ciertas circunstancias que comprometen la evaluabilidad de la intervención hasta el punto de que resulta recomendable no dedicar recursos a evaluarla. En este punto del análisis de la intervención y del contexto de la evaluación ya debería ser posible detectarlo (Wholey [et ál.], 2004).

- Cuando las actividades o productos vinculados a la política o al programa son muy diversos, inestables o poco concretos, de manera que resulta difícil definir en qué consiste la política o el programa (problemas a la hora de definir las actividades y/o los productos).
- Cuando nos encontramos con que existen versiones muy distintas sobre los objetivos estratégicos que el programa debe conseguir (problemas a la hora de definir los objetivos/ impactos previstos).
- Cuando la teoría del cambio parezca incoherente o extremadamente poco realista. Las probabilidades de que la intervención logre sus objetivos son remotas (problemas a la hora de identificar hipótesis plausibles que unan las actividades y los productos con los objetivos estratégicos).
- Cuando no exista ningún uso previsto para la información que puede generar la evaluación (problemas para identificar el propósito de la evaluación).
- Cuando los recursos disponibles (financiación, capacidades, apoyo del personal, información y tiempo) no permitan dar una respuesta mínimamente sólida a las preguntas de evaluación más relevantes.

4. LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

La esencia de la evaluación es dar respuesta a preguntas sobre el funcionamiento y el rendimiento de los programas y las políticas públicas. Por tanto, toda evaluación incluye un conjunto de preguntas de evaluación que son el núcleo sobre el que gira toda la evaluación, tanto en la fase de planificación como en la de análisis, interpretación de resultados y redacción del informe. Toda insistencia en la importancia de este paso es poca; escoger y concretar las preguntas de evaluación es un momento crítico en el que hay que ser especialmente selectivo y cuidadoso: sólo obtendremos las respuestas que nos interesan si antes hemos hecho las preguntas que nos interesan.

Las preguntas de evaluación se derivan del propósito para el que hacemos la evaluación. Si queremos rendir cuentas a la ciudadanía, necesitamos determinar qué preguntas son relevantes para demostrar el valor social de un programa. Si debemos tomar una decisión, es necesario que imaginemos cuál es el tipo de información que nos servirá mejor para ponderar los pros y los contras de cada opción.

Sin embargo, podría pensarse que, una vez decidido su propósito, formular preguntas es un procedimiento relativamente rutinario, pero muy pocas veces las primeras preguntas que nos planteamos son directamente utilizables como preguntas de evaluación. Aunque constituyen un primer paso, a menudo son poco concretas, poco relevantes o imposibles de responder. Formular las preguntas de evaluación requiere una reflexión atenta y un proceso de elaboración que proponemos que se estructure en los tres pasos siguientes:

- 1) Identificación de la familia y del tipo de pregunta de evaluación**, cuyo resultado será un inventario del tipo de preguntas que nos parecen interesantes.
- 2) Selección de las preguntas de evaluación**, que dará lugar a un conjunto de las preguntas más relevantes, pero demasiado inespecíficas todavía.
- 3) Concreción de las preguntas seleccionadas**, cuyo resultado será una primera versión del conjunto de preguntas de evaluación.

Seguir estos tres pasos nos permitirá contemplar el abanico de preguntas posibles, ejercer el proceso de elaboración de las mismas y obtener una primera versión de preguntas con la que orientar al evaluador sobre nuestros intereses. En cualquier caso, recomendamos que la reflexión definitiva sobre las preguntas de evaluación se realice conjuntamente entre los promotores de la evaluación y los evaluadores. Unos aportarán el criterio sobre qué información es la realmente relevante para el propósito de la organización; los otros, los conocimientos para seleccionar y confeccionar preguntas que permitan generar las respuestas más importantes y sólidas posibles con los recursos de los que se dispone. El resultado de esta reflexión debería ser una lista breve de preguntas que, aunque pueda sufrir modificaciones, será una referencia en el diseño de la evaluación y la metodología.

4.1 INVENTARIO DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN INTERESANTES

El conjunto de posibles preguntas de evaluación que pueden resultar relevantes para evaluar la variada gama de intervenciones públicas es inmenso. En cualquier caso, existen preguntas tipo, según la tipología de enfoque de la evaluación, que pueden servir de referencia para pensar qué preguntas pueden tener interés para nuestro caso (adaptación de Rossi [et ál.], 2004):

A) NECESIDAD DE LA INTERVENCIÓN

- ¿Cuál es la naturaleza y la magnitud del problema que queremos mitigar?
- ¿Cuáles son las previsiones de futuro respecto a la naturaleza y la magnitud del problema?
- ¿Cuáles son las características de la población que tiene el problema?
- ¿Qué otros problemas tiene la población objetivo?
- ¿Qué necesidades concretas tiene la población objetivo?
- ¿Qué servicios pueden satisfacer estas necesidades?
- ¿Qué frecuencia y duración del servicio necesitan?
- ¿Qué se necesita para poder proporcionar este servicio?

B) DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN

- ¿Cuáles son los objetivos del programa y cómo se espera que los logre?
- ¿Las hipótesis del modelo son realistas?
- ¿La teoría es coherente con el conocimiento existente?
- ¿Cuál es la mejor forma de proporcionar el servicio previsto?
- ¿Qué recursos son necesarios y apropiados para implantar el programa?
- ¿Los criterios de selección de los participantes son los adecuados para cubrir la población objetivo del programa?

C) IMPLEMENTACIÓN/PROCESO

- ¿Se han conseguido los objetivos operativos?
- ¿Las actividades son coherentes con los objetivos del programa?
- ¿Los servicios previstos se proporcionan a la población prevista?
- ¿Hay alguna parte de la población objetivo a la cual no llega el programa?
- Una vez en el programa, ¿los beneficios completan el ciclo del servicio?
- ¿Los clientes están satisfechos con el servicio?
- ¿Las funciones administrativas, organizativas y de personal se gestionan adecuadamente?

D) IMPACTO

- ¿El programa consigue sus objetivos?
- ¿El problema o la situación que se quería arreglar ha mejorado?
- ¿Los impactos se mantienen con el tiempo?
- ¿Tiene el programa efectos colaterales (positivos o negativos) sobre los beneficiarios o sobre la sociedad?
- ¿Los impactos varían según el tipo de beneficiario o según el lugar, el tipo de operador u otro componente del programa?

E) EFICIENCIA

- ¿Se utilizan los recursos de forma eficiente?
- ¿Es razonable el coste en relación con la magnitud de los impactos obtenidos?
- ¿Existen maneras alternativas de conseguir impactos similares con un coste más bajo?

Fuente: adaptación de Rossi [et ál.] [2004]

4.2 SELECCIÓN DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN MÁS RELEVANTES

Es conveniente hacer una selección entre los centenares de preguntas de evaluación posibles para evitar una sobrecarga de preguntas, ya que cada pregunta que incluyamos en la lista llevará asociada la responsabilidad de responderla: cada respuesta implica diseñar y ejecutar un análisis específico.

Esta “sobrecarga de preguntas” es idiosincrática de cada evaluación: depende tanto del tipo de preguntas como de los recursos disponibles. En general, diremos que la primera selección de preguntas de evaluación no debería incluir, en principio, más de tres preguntas principales. Si nos interesan más, la cuestión está en determinar los criterios con los que priorizar unas preguntas sobre las otras.

El primer criterio debería ser la satisfacción del uso potencial que queremos darle a la evaluación. Como se dice en inglés: “make choices on the basis of likely use”. En este paso será de especial utilidad haber clarificado el propósito de la evaluación: si hay una decisión importante en el horizonte, ¿cuál es la pregunta más relevante para ayudarnos a tomarla? Si los beneficiarios son la audiencia prioritaria de la evaluación, ¿cuáles son sus preferencias? Si hace poco tiempo que hemos puesto en práctica un programa nuevo, ¿qué aspecto de su implementación nos preocupa más o tenemos indicios de que puede estar fallando?

Además del propósito específico de la evaluación, existen criterios generales que nos pueden ayudar a seleccionar las preguntas:

- **Las incertidumbres en el conocimiento preexistente:** hay preguntas que son especialmente relevantes porque ayudan a clarificar incertidumbres o controversias o a rellenar vacíos flagrantes de información. Para detectar estas cuestiones, suele ser útil investigar los antecedentes del tipo de programa o política pública a evaluar y la revisión de las evaluaciones previas sobre el propio programa, en caso de que las haya. Asimismo, resulta útil identificar, dentro de la organización, los aspectos de funcionamiento o rendimiento de la intervención sobre los que existe más controversia.
- **Las hipótesis críticas de la teoría del cambio:** la construcción de la teoría del cambio nos puede ayudar a detectar hipótesis particularmente críticas en el diseño de la intervención, ya sea porque ocupan una posición clave en la cadena causal o porque existen dudas de que sean realistas o de que se estén cumpliendo. En estos casos, un criterio de relevancia es preguntarse si las hipótesis críticas se demuestran ciertas.
- **La jerarquía de las preguntas de evaluación:** los tipos de evaluación se construyen unos sobre otros. Determinar si el diseño de un programa es adecuado exige tener conocimiento sobre la necesidad que ha motivado el programa. Las preguntas sobre la implementación se refieren a cómo se está llevando a la práctica el diseño, por lo que es necesario saber cuál es ese diseño. Las preguntas sobre los impactos de un programa, por su parte, requieren conocer previamente qué es el programa en la práctica. En último lugar, es necesario conocer los impactos antes de poder estimar si los costes asociados son razonables o no y realizar las consideraciones oportunas. En este sentido, el error más habitual consiste en centrar la atención en los impactos de forma prematura, cuando la información disponible sobre el proceso de implementación todavía es insuficiente. Para evitarlo, debemos cuestionarnos lo que ya sabemos y lo que no sabemos antes de determinar en qué nivel podemos ubicar nuestras preguntas de evaluación sobre la base de este conocimiento. Esto no quiere decir que sea necesario disponer de evaluaciones previas, pero sí que el problema esté bien descrito y se haya comprendido bien, que la teoría del cambio sea sólida y conocida y que tengamos conocimientos suficientes sobre la implementación de las actividades y los servicios antes de preguntarnos si el programa debe lograr los impactos previstos. Cuanto más estable, maduro y rutinario sea un programa, más fácil será subir de nivel.
- **La posibilidad de responder las preguntas:** una pregunta puede responderse cuando identifica dimensiones observables del programa de las que es factible obtener información. Puede ser interesante saber si los usuarios del servicio están satisfechos, pero si la información no se recoge de forma habitual y no existen recursos para hacer una encuesta ad hoc, no podremos obtener una respuesta creíble. El inventario de recursos

disponibles para la evaluación deberá permitirnos descartar determinadas preguntas que, a pesar de ser interesantes y relevantes, no pueden ser respondidas por falta de tiempo, datos o capacidades.

- **El criterio profesional de los evaluadores:** en caso de contar con un evaluador experto externo, una vez que le hayamos hecho el encargo de servir un propósito concreto, será conveniente dejarle margen para que aplique su criterio, conocimientos y experiencia para seleccionar y formular las preguntas que mejor sirvan al propósito que se le encarga.

4.3 LA FORMULACIÓN DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

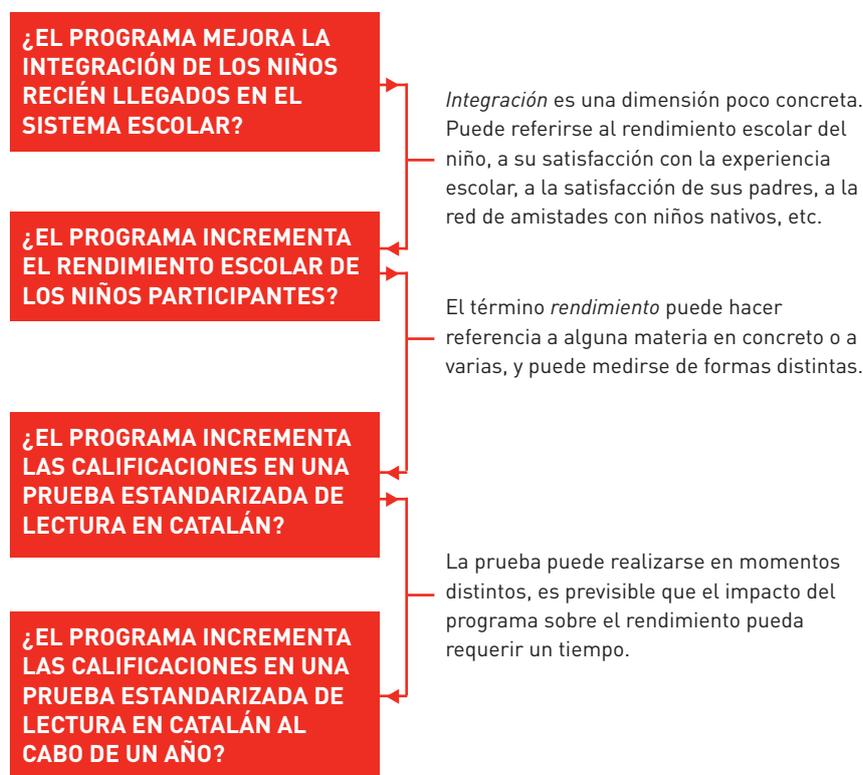
Una vez seleccionadas, las preguntas deberán ser formuladas con precisión, brevedad y claridad, para asegurarse de que sean relevantes y razonables y, sobre todo, para que puedan ser respondidas. La precisión de las preguntas, además, ayuda al evaluador a acotar el diseño del análisis para darles respuesta.

El proceso de formulación de preguntas suele comenzar con preguntas relativamente genéricas (¿La política mejora la competitividad de las explotaciones agrícolas? ¿La implementación de la sexta hora escolar se adecua al diseño?), que van concretándose hasta conseguir que hagan referencia a aspectos observables y formulados en términos suficientemente concretos y mensurables para que pueda obtenerse una información relevante sobre su estado. Las preguntas necesitan ser refinadas siempre que:

- **impliquen términos ambiguos abiertos a distintas interpretaciones** (por ejemplo: integración de los inmigrantes, satisfacción con el programa, inclusión social, competitividad económica, rendimiento académico, etc.);
- **invoquen dimensiones no observables** (sensibilidad del programa a las circunstancias personales de los participantes, imagen de la ciudad al mundo, etc.).

El ejemplo siguiente ilustra el proceso de posible concreción de la pregunta de evaluación para el programa de centros de bienvenida del Departamento de Educación.

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



5. LA GESTIÓN DE LA EVALUACIÓN

5.1 ¿UNA EVALUACIÓN EXTERNA O INTERNA?

A grandes rasgos, existen dos formas de encargar una evaluación:

- Encargársela a una **persona o unidad de la propia organización** (ya sea preexistente —como una unidad de análisis— o incorporada expresamente para encargarse de la evaluación).
- Encargársela a una **organización externa** (una consultora privada, un departamento universitario o centro de investigación, una organización sin ánimo de lucro, un investigador a título individual), ya sea mediante contratación directa o por concurso.

La bibliografía sobre la evaluación de políticas públicas no es concluyente respecto a cuál de las dos alternativas es preferible. Las características y el contexto de cada evaluación determinan las ventajas y los inconvenientes de cada opción, por lo que es necesario ponderarlas en cada caso particular y decidir cuál es la mejor solución.

Para ayudar a tomar dicha decisión, la tabla siguiente expone las posibles ventajas e inconvenientes de cada una de las dos opciones, según distintos criterios de valoración.

CRITERIO	EVALUACIÓN INTERNA	EVALUACIÓN EXTERNA
<u>INMEDIATEZ</u>	En principio, el evaluador está preparado para asumir el encargo en cualquier momento. No obstante, en pocas ocasiones una unidad es lo bastante grande o especializada para asumir evaluaciones complejas, o bien desempeña funciones de monitorización que pueden ser difíciles de compatibilizar con la evaluación.	El procedimiento de selección y contratación puede requerir bastante tiempo, especialmente si se trata de un concurso público. Es necesario planificar la evaluación con meses de antelación.
<u>CONOCIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN Y DEL PROGRAMA</u>	El evaluador conoce la organización, sus programas y políticas, los distintos actores y sus motivaciones.	El evaluador necesita tiempo para llegar a adquirir un buen conocimiento.
<u>ACCESO A LA INFORMACIÓN Y A LAS BASES DE DATOS</u>	El evaluador suele conocer las fuentes de información formales e informales y tiene acceso directo a ellas.	El evaluador necesita tiempo para acceder a las fuentes de información y conocer sus potencialidades y limitaciones. El promotor a menudo debe gestionar activamente el proceso de acceso de los evaluadores a la información y bases de datos.

<p><u>FLEXIBILIDAD</u></p>	<p>Los recursos de conocimiento son los propios del personal de la unidad de análisis.</p>	<p>Existe una variedad de opciones y de capacidades y experiencia entre las cuales hay que elegir la más adecuada.</p>
<p><u>REPUTACIÓN</u> (confianza del personal del programa y de los administradores respecto a la capacidad de los evaluadores)</p>	<p>Depende de la posición y del reconocimiento de los miembros de la unidad de análisis dentro de la organización.</p>	<p>El reconocimiento público del evaluador puede incentivar la cooperación y el uso de las conclusiones. Pero también es posible que el evaluador sea considerado como demasiado teórico y ajeno al programa.</p>
<p><u>OBJETIVIDAD</u> (condiciones que minimizan tanto las desviaciones del evaluador como las suspicacias hacia los resultados)</p>	<p>Independientemente de la integridad de los evaluadores, es más difícil que sean considerados imparciales por todas las partes, ya que potencialmente pueden tener interés en complacer a superiores o compañeros.</p>	<p>Es más fácil que sean considerados como independientes, ya que no tienen ningún interés directo en el programa. Sin embargo, los evaluadores pueden establecer relaciones con uno de los actores y pueden tener interés en complacer al cliente para obtener futuros contratos.</p>
<p><u>POTENCIAL DE UTILIZACIÓN DE LOS RESULTADOS</u></p>	<p>Los evaluadores permanecen en la organización una vez terminada la evaluación y es posible que tengan acceso continuado y directo a los decisores, gestores y al personal, y que puedan difundir mejor las conclusiones y recomendaciones tanto de manera formal como informal.</p>	<p>Existe el riesgo de que los evaluadores tengan pocas oportunidades de comunicación de los resultados y las conclusiones, más allá del informe y el acto de presentación. A pesar de ello, a veces el prestigio del evaluador puede facilitar un acceso directo e influyente a los decisores.</p>
<p><u>AUTONOMÍA</u></p>	<p>Los evaluadores pueden tener dificultades para concebir recomendaciones más allá de las rutinas de funcionamiento a las que están habituados. Pueden sentirse incómodos si tienen que oponerse a la cultura corporativa dominante en la organización o proponer cambios que afecten a las condiciones laborales de los trabajadores del programa.</p>	<p>El evaluador externo puede tener una perspectiva más amplia y alejada del statu quo actual del programa. Además, puede tener más autonomía para presentar propuestas.</p>

Fuente: adaptación de Weiss (1998)

5.2 ¿CÓMO DEBE SER LA RELACIÓN ENTRE EL EVALUADOR Y LA ORGANIZACIÓN QUE ENCARGA LA EVALUACIÓN?

Existen tres grandes formas de concebir la relación entre el evaluador y la organización, según el propósito y el enfoque de la evaluación (Rossi [et ál.], 2004):

- 1) **La evaluación independiente.** En el caso más habitual, el promotor de la evaluación transmite el encargo, los propósitos y las indicaciones al evaluador y espera que éste funcione de forma independiente y asuma plena responsabilidad sobre el diseño, la ejecución, la redacción del informe y la comunicación de los resultados.
- 2) **La evaluación participativa implica un esquema de trabajo de mayor colaboración entre el evaluador y el promotor,** que puede tomar parte directamente en el diseño, la implementación, el análisis y la comunicación de resultados. Normalmente se constituye un equipo de evaluación mixto, del que el evaluador puede ser el líder, facilitador o, simplemente, el consultor que resuelve dudas técnicas. Es más habitual cuando los evaluadores son internos y se tiende a incorporar en el equipo de evaluación a los usuarios potenciales de la evaluación, para potenciar su utilización.
- 3) **La evaluación empoderadora funciona de forma similar a la participativa,** pero pretende que los participantes adquieran la capacidad de hacer evaluaciones por su cuenta. Por tanto, el propósito de la evaluación no es solamente informativo, sino también formativo. Habitualmente incorpora actores con poca capacidad de influencia sobre el programa, como, por ejemplo, beneficiarios, para que puedan aumentar su conocimiento sobre el programa y mejorar su capacidad de influencia.

En síntesis, la elección del modelo de relación entre evaluador y organización plantea un dilema entre preservar la independencia y la objetividad del evaluador y potenciar la utilización de los resultados a través de la participación y **apropiación** del proceso por parte de los usuarios potenciales. El propósito de la evaluación deberá servir de guía para escoger la mejor alternativa.

El caso más habitual es aquel en que el promotor encomienda a un equipo de evaluadores externos el diseño y la ejecución de una evaluación, en el ámbito de una relación de tipo independiente. En vista de las ventajas que implica este modelo en términos de independencia, autonomía, objetividad y flexibilidad, se trata de compensar las limitaciones. Esto es, sobre todo, encontrar una forma de funcionamiento que facilite la relación de los evaluadores con la organización, de modo que la evaluación no se convierta en una actividad aislada e inconexa, con poca capacidad de influencia.

En este sentido, es mejor evitar que los evaluadores reciban el encargo y entreguen el informe a una sola unidad o persona de la organización, y hay que intentar articular una o dos estructuras ad hoc de seguimiento de la evaluación que: a) garanticen que las preguntas de evaluación están orientadas a las necesidades de la organización; b) faciliten el acceso a los datos y a otras fuentes de información que requieren los evaluadores; y c) se aseguren de que los resultados son presentados y comunicados de manera que puedan ser utilizados de forma efectiva.

Para constituir estas comisiones, la decisión fundamental es el nivel de la estructura de la organización en la que deben constituirse. Los criterios que hay que tener en cuenta para dicha decisión son fundamentalmente dos:

1) ¿Quién puede utilizar los resultados y recomendaciones de la evaluación? El promotor de la evaluación debería intentar ubicar la evaluación en una posición del organigrama en consonancia con su propósito. Si las preguntas de evaluación se orientan a proporcionar información para grandes decisiones sobre el programa o política (continuar, reformar, ampliar, cancelar, etc.), la evaluación debería rendir cuentas al nivel de dirección. Si, por el contrario, no se ha cuestionado el diseño del programa, sino que la evaluación está orientada a cuestiones sobre la implementación o sobre la efectividad relativa de los componentes del programa, es preferible que el evaluador interactúe y rinda cuentas a los gestores del programa que tienen más capacidad para inducir cambios operativos sobre el mismo.

2) ¿Quién puede facilitar el desarrollo de la evaluación? El promotor de la evaluación debe intentar, además, que la evaluación disponga de una estructura de relación estable entre los evaluadores y las unidades de la organización con responsabilidades sobre los recursos, datos o personas a los que los evaluadores necesitan tener acceso, para poder negociar y planificar conjuntamente dicho acceso.

Estos dos criterios pueden apuntar a los mismos niveles de la organización, pero no necesariamente. Si no es el caso, puede resultar conveniente constituir dos estructuras distintas.

1) Un grupo de dirección de la evaluación, formado por la dirección política y técnica de la organización y el equipo de evaluadores, que se reúna al inicio de la evaluación para expresar los propósitos de la misma, seleccionar las preguntas de evaluación y validar el enfoque metodológico y, al final, para escuchar y deliberar sobre las respuestas obtenidas para sus preguntas a lo largo de la evaluación y sobre las recomendaciones que se deriven de ella.

2) Un grupo de seguimiento, que se reúna de forma más frecuente a lo largo de todo el proceso de evaluación y que incorpore, además de la expresión de propósitos y la recepción y deliberación de los resultados, la negociación y la planificación del proceso de evaluación.

Finalmente, según la magnitud del programa, de los recursos de la evaluación y de la sofisticación del diseño, puede ser conveniente constituir un pequeño grupo de asesores, independiente de los dos grupos de trabajo anteriores. Dicho grupo puede estar formado tanto por evaluadores y académicos con conocimientos técnicos que puedan contribuir a sugerir preguntas relevantes sobre el programa y a mejorar técnicamente el diseño como por gestores de políticas públicas similares que hayan vivido un proceso de evaluación y puedan aportar recomendaciones basadas en su experiencia.

El grupo asesor puede: a) contribuir en el diseño de la propuesta de evaluación; b) ejercer de consultor puntual en el proceso de ejecución de la evaluación; c) realizar una crítica constructiva del informe de evaluación; d) hacer recomendaciones sobre la mejora del programa o política basadas en los resultados de la evaluación; y e) dirimir entre evaluadores y promotores criterios enfrentados sobre una cuestión relativa a la evaluación. Establecer desde el comienzo un procedimiento para resolver el conflicto de criterios, aunque a menudo no se utilice y pueda considerarse una predisposición negativa, permite resolver de forma ordenada cualquier diferencia de interpretación.

6. CUADROS DE SÍNTESIS DE LA GUÍA METODOLÓGICA

CINCO PASOS PREVIOS PARA ENFOCAR LA EVALUACIÓN

Como se ha indicado a lo largo de la guía, el diseño de la evaluación depende de las características de la intervención y de su contexto. Por tanto, los cuestionarios siguientes no pretenden ser un protocolo para proceder con el diseño de una evaluación, sino una lista de comprobación de las cuestiones que no deben olvidarse cuando se planifica una evaluación.

PASO 1: ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA INTERVENCIÓN

DESCRIBIR LA TEORÍA DEL CAMBIO

1. ¿Qué objetivos estratégicos (impactos) quiere conseguir el programa?

2. ¿Qué hace el programa o qué tiene previsto hacer (actividades y resultados)?

3. ¿Por qué se supone que con lo que hace el programa se conseguirán los objetivos estratégicos (relación actividades-productos-impactos)?

IDENTIFICAR LA FASE EN LA QUE SE ENCUENTRA EL PROGRAMA

- Planificación
- Primeras fases de implementación
- Fase madura
- Terminado

DESCRIBIR LOS CAMBIOS QUE HA SUFRIDO LA INTERVENCIÓN

1. ¿Cambios pasados?

2. ¿Cambios previstos?

IDENTIFICAR EVALUACIONES Y ESTUDIOS PREVIOS

PASO 2. DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y ORGANIZATIVO

¿QUIÉN ES QUIÉN EN EL ENTORNO DE LA INTERVENCIÓN?

(dirección política, dirección técnica, diseño, gestión, provisión del servicio, análisis, mantenimiento y custodia de las bases de datos, participación como beneficiario o influencia externa sobre la intervención, etc.)

PASO 3. IDENTIFICACIÓN DEL PROPÓSITO DE LA EVALUACIÓN

- Ayuda a la toma de decisiones
- Contribución al aprendizaje de la organización
- Uso como instrumento de gestión
- Rendición de cuentas a la ciudadanía
- Conocimiento básico sobre las políticas públicas
- Cumplimiento de un requisito formal

DESCRIPCIÓN DEL PROPÓSITO

(qué decisión, requisito legal, etc.):

PASO 4. IDENTIFICACIÓN DE LOS DESTINATARIOS PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN

PASO 5. INVENTARIO DE LOS RECURSOS DE LA EVALUACIÓN

¿FINANCIACIÓN APROXIMADA?

¿TIPO DE EXPERIENCIA REQUERIDA?

¿APOYO DEL PERSONAL DEL PROGRAMA?

¿Qué personas tienen una posición clave para facilitar el acceso a la información?

¿Cuál es la predisposición inicial de estas personas hacia la evaluación?

¿INFORMACIÓN Y BASES DE DATOS?

Lista de bases de datos y otras fuentes de información existentes y relevantes para la evaluación:

¿TIEMPO DISPONIBLE PARA LA EVALUACIÓN?

Fecha en que la evaluación deberá estar terminada y motivo de la fecha límite:

TEST DE EVALUABILIDAD DE LA INTERVENCIÓN

Las respuestas al cuestionario “Pasos previos para enfocar la evaluación”, además de orientar al promotor y a los evaluadores sobre el programa y su contexto, también constituyen un test de evaluabilidad de la intervención.

Si en el proceso de análisis preliminar de la intervención se detecta como mínimo uno de los problemas siguientes, es preferible no evaluar el programa, ya que las probabilidades de que la evaluación contribuya a la mejora de la intervención son mínimas:

PROBLEMAS EN EL PASO 1: CONSTRUCCIÓN DE LA TEORÍA DEL CAMBIO	
<u>PROBLEMAS PARA DEFINIR LAS ACTIVIDADES/PRODUCTOS</u>	Las actividades y los productos vinculados a la política o al programa son tan diversos, inestables o poco concretos que resulta difícil definir en qué consiste la política o el programa.
<u>PROBLEMAS PARA DEFINIR LOS OBJETIVOS/IMPACTOS</u>	No es posible concretar una definición sobre los objetivos que debe conseguir el programa, o bien existen versiones muy diferentes (problemas a la hora de definir los objetivos/impactos previstos).
<u>PROBLEMAS A LA HORA DE IDENTIFICAR HIPÓTESIS PLAUSIBLES QUE UNAN LAS ACTIVIDADES Y PRODUCTOS CON LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS</u>	La teoría del cambio parece incoherente o extremadamente poco realista. Las probabilidades de que la intervención consiga sus objetivos son remotas.
PROBLEMAS EN EL PASO 3: DEFINICIÓN DEL PROPÓSITO DE EVALUACIÓN	
<u>PROBLEMAS A LA HORA DE IDENTIFICAR EL PROPÓSITO Y LOS DESTINATARIOS DE LA EVALUACIÓN</u>	No existe ningún uso previsto para la información que pueda generar la evaluación (problemas para identificar el propósito y/o los destinatarios).
PROBLEMAS EN EL PASO 5: INVENTARIO DE RECURSOS	
<u>PROBLEMAS DE DISPONIBILIDAD DE RECURSOS CON RELACIÓN A LOS PROPÓSITOS</u>	Los recursos disponibles (financiación, capacidades, apoyo del personal, información y tiempo) no permiten dar una respuesta mínimamente sólida a las preguntas de evaluación más relevantes.

TRES PASOS PARA LA FORMULACIÓN DE PREGUNTAS DE EVALUACIÓN RELEVANTES

PASO 1. INVENTARIO DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN INTERESANTES

IDENTIFICACIÓN DEL TIPO DE

PREGUNTA:

- Necesidad
- Diseño
- Implementación
- Impacto
- Eficiencia

INVENTARIO DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

INTERESANTES:

PASO 2. SELECCIÓN DE LAS PREGUNTAS DE INTERÉS MÁS RELEVANTES

CRITERIOS DE SELECCIÓN QUE HAY QUE CONSIDERAR:

- Propósito de la evaluación
- Incertidumbres preexistentes
- Hipótesis débiles de la teoría
- Jerarquía del tipo de pregunta
- Respuestas factibles
- Criterio de los evaluadores

SELECCIÓN DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN:

PASO 3. FORMULACIÓN DE LAS PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

CRITERIOS QUE DEBE CUMPLIR LA PREGUNTA:

- No implicar términos ambiguos
- No invocar dimensiones no observables

FORMULACIÓN DEFINITIVA DE LAS PREGUNTAS:

BIBLIOGRAFÍA

BARDACH, E. *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. Londres: Chatham House, 2009.

CATALUNYA. GENERALITAT. DEPARTAMENT D'ECONOMIA I FINANCES. DIRECCIÓ GENERAL DE PRESSUPOSTOS. *Guia per a l'elaboració de programes pressupostaris*. 2.^a ed. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Departament d'Economia i Finances, 2009.

EUROPA. COMISIÓ EUROPEA. *Responding to strategic needs: reinforcing the use of evaluation*. Bruselas, 21 de febrero de 2007, SEC (2007) 213.

NAVARRA. GOBIERNO. INSTITUTO NAVARRO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Protocolo de evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra*. Pamplona: Gobierno de Navarra. INAP, 2008.

ROSSI, P. H.; LIPSEY, M. W.; FREEMAN, H. E. *Evaluation: a systematic approach*. 7.^a ed. Londres: SAGE, 2004.

WEISS, C. H. *Evaluation*. 2.^a ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1998.

WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E. *Handbook of practical program evaluation*. 2.^a ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2004.

