

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN DESARROLLO

Informe de Pasantía

**Evaluación y monitoreo de políticas públicas
hacia niños, niñas y adolescentes**

Martín Giorello
Tutor: Conrado Ramos

2015

El siguiente informe fue realizado en el marco de una pasantía educativa acordada entre la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República y el Instituto Interamericano de Niños, Niñas y Adolescentes (IIN), organismo especializado de la Organización de Estados Americanos (OEA).

La responsabilidad de la pasantía por parte de la entidad receptora estuvo a cargo del Licenciado en Psicología Víctor Giorgi, mientras que la tutoría periódica fue realizada por la Lic. Alejandra di Pierro. La tutoría en la Facultad de Ciencias Sociales estuvo a cargo del Doctor Conrado Ramos y como responsable del Taller de Desarrollo ofició el Doctor Luis Bértola.

El autor desea expresar su agradecimiento agradece a todas aquellas personas que colaboraron en el proceso de pasantía, especialmente a los compañeros del IIN que hicieron muy amena la pasantía y prestaron su ayuda cada vez que les fue pedida.

Contenido

Introducción	5
Características del informe	7
Informe presentado	10
A. Algunos conceptos en juego	10
B. Tipos de evaluaciones	27
C. La evaluación en la práctica	33
D. Nuevas tendencias en la evaluación	38
E. Conclusiones	41
Bibliografía	43

*“No siempre podemos construir
el futuro de nuestra juventud, pero
podemos construir nuestros jóvenes
para el futuro”*

Franklin D. Roosevelt
(Expresidente de Estados Unidos)

*“La filosofía de la reorganización de los
gobiernos es convertir los sistemas de
administración pública de la posguerra, que se han
agotados en muchos aspectos durante los 50 años
posteriores a la guerra, a sistemas de
administración públicos adecuados para una
sociedad más libre y justa”*

Uichiro Niwa (Comisión para la Evaluación de
políticas y Evaluación de Agencias Administrativas
Incorporadas de Japón)

Introducción

El presente informe surge como producto final de la pasantía desarrollada en el IIN y su principal objetivo fue el de generar una sistematización de información respecto a la evaluación de las políticas públicas enfocadas en Niños, Niñas y Adolescentes (NNA).

El IIN se encarga de promover el estudio de los temas relativos a la niñez, adolescencia y familia en las Américas, y de generar instrumentos técnicos que ayuden a solucionar los problemas que los afectan. Para cumplir tal tarea, asiste a los Estados en el desarrollo de políticas públicas, contribuyendo a su diseño e implementación en la perspectiva de la promoción, protección y respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la región, procurando respetar asimismo las particularidades propias de la región. Es importante resaltar que el IIN no implica una instancia de regulación, vigilancia o denuncia sino, por el contrario, de apoyo a los Estados interviniendo y acompañando la formulación y gestión de las políticas públicas llevadas en la materia. Su Director General hoy en día es el Licenciado en Psicología Víctor Giorgi.

La pasantía fue realizada en el área de Promoción y Participación, particularmente en el Programa de Cooperación Interamericano para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual, Tráfico y Trata de Niños, Niñas y Adolescentes (ESNNA). Este programa posee diversas áreas de trabajo. En especial, tal como lo dispuso la Asamblea General de la OEA en la resolución AG/RES. 2828 (XLIV-O/14) se le encomiendan tres principales tareas, entre las cuales se encuentran la producción de conocimientos e instrumentos que fortalezcan las capacidades de los Estados en el enfrentamiento de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (en especial, la realización de Notas temáticas, de Informes anuales y de Encuentros Regionales).

Respecto a los informes anuales, el IIN realiza anualmente un Informe al Secretario General de la OEA sobre las medidas emprendidas por los Estados Miembros para combatir la ESCNNA. A partir del año 2010 se visualizó la elaboración de este informe como una oportunidad para trabajar un tema específico que se destaque por su relevancia y/o que sea demandado por los Estados. Este año, dando continuidad a una de las conclusiones y recomendaciones surgidas del Informe anterior y dada una cierta laguna bibliográfica en cuanto a la evaluación y monitoreo de políticas públicas enfocadas a NNA, se trabajó en la elaboración de un documento que cubriera dicha laguna. Cabe mencionar que este sería el tercer trabajo cercano a la temática realizados por el IIN, luego del titulado *“Sistema de monitoreo de la Infancia”* de 2012, encomendado a la consultora María Marta Santillán Pizarro, y el realizado en cuanto a *“Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia”*, también de 2012, realizado por Martínez, L. y Ditzel, L.; ambos insumos del documento realizado por el pasante.

Características del informe

Objetivo general

Sistematizar conocimientos teóricos, experiencias y recomendaciones prácticas respecto a la evaluación y monitoreo de políticas públicas enfocadas en NNA.

Objetivos específicos

- a) Proveer a los gestores de políticas públicas, en particular aquellas políticas enfocadas en la temática de NNA, de instrumentos para la evaluación y consiguiente optimización de las políticas públicas
- b) Contribuir a la cobertura de la laguna de conocimiento en el ámbito de la evaluación de políticas públicas enfocadas en NNA
- c) Fortalecer el rol del IIN como consultor fundamental de los Estados partes de la OEA cuanto éstos gestionan políticas públicas en su área de trabajo

Método de trabajo seguido

El método seguido para la realización del informe fue la sistematización de información. Para ello, primero se realizó una revisión bibliográfica que cubriera los tres objetivos de interés del Instituto al formular el informe: generar conocimientos teóricos, recopilar recomendaciones prácticas y ejemplificar mediante la presentación de experiencias realizadas. No obstante, un paso preliminar fue lograr encuadrar el principal público objetivo y concebir cuáles podrían ser su nivel de conocimiento respecto a la temática que se trató. Habiendo logrado este paso primario, se pasó a la revisión bibliográfica. Consiguientemente, en primer lugar se buscaron aquellos materiales que contribuyeran a la introducción teórica de la temática de evaluación y de las políticas públicas en sí. Introducidos estos conceptos, se procuró otra bibliografía

que lograra establecer ciertas recomendaciones prácticas de cómo proceder para formular estrategias de evaluación. Finalmente, se procedió al análisis de una experiencia en particular y a la presentación de dos “*buenas prácticas*” donde se institucionalizó la evaluación en países latinoamericanos.

Actividades realizadas

Mes	Actividades realizadas	
Mayo	Selección de la bibliografía	Estudio de la bibliografía
Junio	Estudio de la bibliografía	Estudio de la bibliografía
Julio	Estudio de la bibliografía	Sistematización de la información (*)
Agosto	Sistematización de la información (*)	
Setiembre	Presentación del informe al IIN	

* *Para la sistematización de la información y la selección de la bibliografía se contó con la tutoría de la Ayudante del área, la Lic. Alejandra di Pierro.*

Impactos y beneficios esperados del informe

El presente informe, como se expuso anteriormente, procura cubrir una laguna en cuanto al conocimiento del proceso de evaluación de políticas públicas enfocadas en una población por demás vulnerable, como lo es la de NNA. De esta forma, se espera que el informe en primer lugar, logre reivindicar la importancia del proceso evaluativo en cualquier proyecto público. Esto es, cualquier política pública que realice un Estado debe ser evaluado; no sólo por una motivación de rendir cuentas a la ciudadanía, sino también como medio de lograr mejores políticas públicas. Consiguientemente, este informe puede traducirse como una herramienta de ayuda a los gestores de políticas

públicas en NNA para que realicen evaluaciones más eficaces de las mismas, a fin de lograr un mayor perfeccionamiento.

En conclusión, se cree que si el informe es atendido por los gestores de la política en infancia de los diferentes gobiernos, no sólo todas las políticas públicas ya desde su diseño preverán un espacio para la evaluación de la misma, sino que también se cree que las políticas públicas en la materia que se realicen podrán perfeccionarse a medida que se sucedan los procesos evaluativos. Por consiguiente, los beneficios de este informe, de ser atendido por los decisores en la materia en los diversos Estados parte, podrán ser muy altos.

Informe presentado

A. Algunos conceptos en juego

¿Por qué evaluar los proyectos públicos de infancia?

Hoy en día, dado que los Estados, fundaciones, organismos internacionales y demás financiadores de las intervenciones públicas tienen un límite en sus fondos y un gran abanico de problemáticas en las cuales intervenir, *“las intervenciones compiten unas con otras para captar fondos”* [Freeman y Rossi, 1989: p. 31]. Esto implica por lo menos cuestionarnos respecto a si los programas evaluados producen suficientes beneficios en comparación con los gastos realizados. De esta forma, las evaluaciones se efectúan para influir en las acciones y actividades de los individuos y grupos que pueden unir sus acciones para obtener resultados derivados del esfuerzo evaluativo.

Con todo, *“existen pocos casos en los que las decisiones se basen sólo en los resultados de evaluación”*, pues, para que esto ocurra estos resultados deberían ser *“del todo convincentes y los estudios defendibles desde el punto de vista del vigor”* [Ibídem: p. 36]. En este sentido, *“la información acerca de cómo se han realizado las intervenciones, la extensión en que se han alcanzado sus objetivos, su repercusión y sus costos pueden ayudar a los seguidores de un problema en particular [...]. Por supuesto, las evaluaciones de los objetivos de la legitimización no tienen como finalidad justificar el statu quo con respecto del programa. Más bien, alertan a los financiadores del programa o los administradores acerca de ‘puntos débiles’ y sirven como base para la modificación, expansión o reducción de las intervenciones”* [Ibíd.: p. 37-38]. Cohen y Martínez [2004: p. 16], desde un punto de vista más economicista proponen que la evaluación *“sirve de marco de referencia para la formulación de un programa o*

proyecto, permitiendo medir los costos y el impacto (o los beneficios) del mismo, así como las relaciones existentes entre ambos”.

En lo concerniente a la evaluación de políticas públicas enfocadas a niños, niñas y adolescentes (NNA) en América, la evaluación puede resultar un instrumento fundamental para el refinamiento de estas políticas. Debido a las particularidades propias del objeto de estas políticas públicas, esto es ser *“los más vulnerables de los vulnerables”* [Santillán Pizarro, 2012: p. 6], y a nivel americano encontrar una *“escasez generalizada de información confiable, sistematizada y accesible [...] que permita visibilizar la realidad de los niños, niñas y adolescentes en todas sus dimensiones”* [Ibíd.: p. 9], urge tomar un enfoque tan metódico como crítico al momento de evaluar las políticas públicas llevadas a cabo en el campo de la infancia y adolescencia americana. Sólo de esta forma será posible mejorar la calidad y eficacia de las políticas públicas actuales y futuras, así como la eficiencia en el uso de sus recursos empleados.

El ciclo de vida de las políticas, programas o proyectos

Cabe entonces la cuestión de en qué parte del ciclo de vida de la política pública entra en juego la evaluación. La identificación del problema, la decisión, el diseño y la configuración de la política pública con su correspondiente planteo de objetivos y metas conforman la primera gran etapa de una política pública. La implementación y el monitoreo representan una siguiente etapa. Por último, la evaluación propiamente dicha es reconocida por Di Virgilio y Solano [2012: p. 16] como la última etapa de las políticas públicas.

Ahora bien, ¿a qué llamamos evaluación?

Paula Amaya propone una construcción del concepto un tanto compleja, definiendo *“a la evaluación como una práctica política y técnica de construcción,*

análisis y comunicación de información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas públicas” [Amaya, P., 2005: p. 2].

De manera análoga, Di Virgilio y Solano proponen a la evaluación como *“una actividad programada de reflexión sobre la acción, cuya realización puede proponerse para antes, durante o después de la implementación de una política, programa o proyecto. La evaluación se lleva a cabo mediante procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones respecto de parámetros definidos”*. Asimismo, se podría entender a la evaluación como la *“consecuencia de la necesidad de introducir cambios respecto de un problema de viabilidad, funcionamiento, resultados o impacto de las políticas, programas o proyectos. [...] No se ejecuta una evaluación si no se prevé la posibilidad de provocar consecuencias que induzcan a la acción o modifiquen el curso de la intervención”* [2012: p. 39]. En este sentido, *“la evaluación no debe ser entendida como un proceso aislado. Muy por el contrario, es a la vez un insumo para orientar la acción y un proceso de permanente aprendizaje y mejora que acompaña toda la vida de una política social. En otras palabras, es una herramienta para la toma de decisiones”* [Ibídem: p. 40]. Consecuentemente, se podría afirmar que *“los resultados de una evaluación constituyen un nuevo conocimiento práctico. La evaluación busca conocer ‘para hacer, para actuar, para construir, para modificar’ ”* [Padrón en Ibídem: p. 41].

Meny y Thoenig definen la evaluación de una forma particular: *“una política pública es un catálogo de hipótesis que puede verse como una teoría. Evaluar consiste en señalar las sorpresas que genera la acción en relación con esta teoría afirmada y respaldada por el decisor gubernamental”* [Meny y Thoenig, 1992: p. 207]. De esta forma, *“la evaluación se dedica a estudiar los impactos de la política en lo externo a la*

política pública, esto es sobre la eficacia y la eficiencia de la acción pública en el cumplimiento de sus objetivos planteados” [Ibíd.: p. 205].

Resulta imprescindible considerar la advertencia de Amaya [2005: p. 2], quien explica que *“como práctica social la evaluación de la gestión pública no puede ser ‘objetiva’, se integra de teorías, estrategias y conocimientos metodológicos; es llevada adelante por personas – con valores, intereses y conocimientos – en contextos complejos y cambiantes. Por tal motivo es importante que las personas y / o equipos que diseñan e implementan procesos de evaluación expliciten su marco de análisis, los objetivos que persiguen y los resultados esperados de su intervención”*. Consiguientemente, y recordando la advertencia de Santillán Pizarro respecto a trabajar evaluando políticas enfocadas a *“los más vulnerables de los vulnerables”*, se debe tener en cuenta que *“la concepción de calidad que se adopte debe tener un enfoque de derechos y estar estrechamente relacionada con las finalidades de la atención a la primera infancia, el tipo de sociedad que se aspira a construir y de persona que se quiere formar. En este sentido es importante definir y consensuar criterios de calidad que orienten las prácticas de los diferentes programas y servicios y la construcción de indicadores para su evaluación”* [Martínez, L. y Ditzel L., 2012: p. 64]. Congruentemente, *“los indicadores que se definan deberían proporcionar información cualitativa y cuantitativa sobre resultados, procesos y las condiciones y características de los entornos donde se desarrollan los niños y niñas, considerando de manera equilibrada las dimensiones de educación, cuidado, supervivencia y protección”* [Ídem].

Componentes de la evaluación

Di Virgilio y Solano encuentran tres componentes de la evaluación:

“Un objeto: la política, programa o proyecto sobre el que se emite un juicio de valor.

Un referente: el criterio o patrón de deseabilidad contra el que se compara el objeto de la evaluación.

Una estrategia o procedimiento sistemático mediante el cual se recolecta y analiza la información” [2012: p. 40].

El **objeto** de la evaluación: ¿en qué consisten las intervenciones, programas, proyectos y políticas?

Si bien no son sinónimos, los diversos teóricos que se refieren a la temática de la evaluación toman como sujetos a evaluar las intervenciones, políticas, programas y proyectos (“las 3 P”), sin distinguir entre ellos, pues cualquiera de estos cuatro tipos de acciones pueden ser evaluados y/o monitoreados. De hecho, *“entenderemos a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios”* [Tamayo Sáez en Di Virgilio y Solano, 2012: p. 14]. Esta definición de “las 3 P” es similar a la que Freeman y Rossi realizan del concepto “intervención”, consistente en *“cualquier programa o acción planeada para producir cambios deseados en la población objeto”* [1989: p. 12].

¿Qué implica el **referente** de la evaluación?

Tal como proponen Meny y Thoenig [1992: p 197], al proponerse una política pública deben tomarse ciertas decisiones. En primer lugar, deben establecerse ciertos objetivos manifestados por la política considerada que habrán de tomar la forma de

valores de referencia. Asimismo, deben establecerse ciertos efectos observables en el terreno. Esto es, esos valores de referencia que deben lograrse por medio de la acción estatal deben ser observables en la práctica. Por otra parte, si la política no especifica un horizonte temporal a partir del cual deban registrarse cambios significativos, entonces deberá establecerse un momento en que la evaluación cobre sentido de realizarse.

Con todo, para la determinación del referente de la evaluación cobra un sentido elemental la elección de un eje de evaluación de las políticas públicas. En efecto, la evaluación puede ser abordada desde cuatro distintos ejes: el estudio de los efectos, el juicio sobre los objetivos, la innovación social por la experimentación y la función de la evaluación como actividad pública [Ibíd.: p. 198].

En particular, en cuanto al estudio de los efectos, *“la observación de los impactos que han generado las intervenciones gubernamentales, en particular desde el ángulo de los efectos inesperados”* [Ibíd.: p. 198]. En consecuencia, la evaluación pasa a ser un medio para conocer estos efectos inesperados, pues *“la acción pública no es una intervención mecánica en la que realizando cierta acción, siempre se obtendrán los resultados esperados”* [Ibíd.: p. 199]. De esta forma, se puede concluir que *“la evaluación determina un mejor conocimiento del mundo y la esperanza es que la autoridad pública lo aproveche para corregir su política”* [Ibíd.: p. 200].

Otro posible abordaje de la evaluación refiere al que se realiza analizando la relación entre los resultados obtenidos y los objetivos planteados. En este tipo de estudios, la evaluación se convierte en un fin en sí mismo [Ibíd.: p. 200]. Este eje evaluativo se resume en la idea de que *“evaluar una política consiste en medir la parte que le corresponde en la variación de una situación en la cual ha ejercitado una*

influencia y la parte imputable a factores exteriores a esta política” [Cazes en Ibídem: p. 200].

En tercer lugar, la innovación experimental es otro posible eje de análisis. En éste, el decisor político se encarga de evaluar una política tomando una población y aplicando la política. Es por esto que se puede afirmar que el analista pasa a ser *“quien genera las soluciones”* [Ibíd.: 202]. Con regularidad se observa la situación para evaluar sus resultados en comparación con otras poblaciones similares que no han sido objeto de acción pública. Son las llamadas “pruebas piloto”. La intención del decisor político es evaluar su aplicación general una vez evaluados los resultados de su aplicación parcial.

El último eje implica tomar la evaluación como práctica política. Este último eje apunta que *“la evaluación espontánea que realizan los grupos y los individuos respecto a la acción pública es de carácter cultural”* [Ibíd.: p. 203]. En este sentido, parecería ser que los individuos juzgan antes de observar los hechos; si los hechos exteriores cuestionan sus prejuicios, tratará de descartarlos o tergiversarlos según su subjetividad. *“Por ello, la información no es la variable esencial para la formación de los juicios de valor”* [Ibíd.: p. 204]. En conclusión, *“saber cómo los usuarios o ciudadanos juzgan una política pública puede conducir a elegir mejor los criterios de impacto que el analista considerará para realizar su propia evaluación, limitando así el exceso de subjetividad”* [Ídem].

Fases del proceso evaluativo

No existe consenso en una determinada forma de proceder en cuanto a la evaluación. En efecto, existen numerosos procedimientos para realizar evaluaciones de proyectos públicos. No obstante dichas diferencias, se suele coincidir en ciertos puntos

clave. Una enumeración y explicación de etapas básicas es la que recopila Amaya y que se expone debajo enriquecida con otros aportes.

a) Definiciones preliminares al sistema de evaluación.

Puesto que las organizaciones públicas son expresiones del Estado, *“se nutren implícita o explícitamente de las diferentes concepciones acerca del rol que este tiene, del modelo de Estado que las fuerzas operantes – sean estas más o menos benevolentes y / o apropiadas a las necesidades de la sociedad en ese contexto histórico - logran imponer. Las decisiones acerca de qué tecnologías de gestión a utilizar surgen siempre en el marco de posiciones tomadas acerca del modelo de Estado que se quiere. [...] Por lo tanto – antes de diseñar e implementar sistemas de evaluación de la gestión pública - es importante responder a preguntas tales como: ¿Qué modelo de Estado queremos? ¿En qué medida la tecnología de gestión en cuestión (en este caso la evaluación de la gestión pública) contribuye a construir el Estado que queremos?”* [Amaya, 2005: p. 7-8].

b) ¿Qué queremos evaluar?

“La respuesta a esta pregunta permitirá ubicar el enfoque desde el cual desarrollaremos el sistema de evaluación”. Se trata de establecer en primer lugar *“los objetivos estratégicos de gobierno y su correlato en la planificación de la gestión pública”* y en segundo lugar qué aspectos del proyecto evaluar, como por ejemplo: calidad del servicio prestado, cantidad de individuos de la población objetivo atendidos,... [Ibíd.: p. 8 – 9].

c) Identificación del tipo de evaluación según nivel de gestión que será evaluado

Nivel de gestión	Características y objetivos
Estratégica	<u>Diagnóstico</u> 1. Elaboración de planes institucionales 2. Construcción de indicadores de gestión 3. Fortalecimiento de la capacidad institucional para llevar adelante los planes institucionales elaborados
	<u>Proceso</u> Seguimiento del desarrollo de los programas en función de los objetivos del Plan
	<u>Resultados</u> 1. Identificación y construcción de la información acerca de los objetivos alcanzados. 2. Evaluación del desempeño institucional
Operativa	<u>Diagnóstico</u> Definición de los objetivos operativos
	<u>Proceso</u> Análisis de eficiencia y efectividad en el desarrollo de las actividades
	<u>Resultados</u> 1. Objetivos alcanzados 2. Evaluación del desempeño de los equipos y las personas

[Cuadro adaptado de Amaya, 2005: p. 11]

d) Identificación del tipo de evaluación según el momento en el cual la gestión pública será evaluada

Siguiendo a Amaya, los sistemas de evaluación deben desarrollarse de acuerdo a los momentos que conforman el proceso de definición e implementación de una política pública. De esta forma, pueden realizarse evaluaciones de diagnóstico, proceso, resultado e impacto [Ibíd.: p. 13].

“El origen de un programa social es el reconocimiento de un ‘problema social’ [...] y la intención de realizar acciones objetivas y organizadas para resolverlo”, proponen Rossi y Freeman [1989: p. 25]. De esta forma, el puntapié inicial de la evaluación implica un diagnóstico inicial que se propone conocer el problema en el cual intervenir, así como realizar el diseño del sistema de evaluación, se registra la situación inicial y se define la información que deberá construirse (tiempo y forma).

La fase de proceso refiere tanto a la construcción de la información necesaria para realizar el registro de los avances en la consecución de los objetivos, como en el registro y monitoreo periódico mismo. [Amaya, 2005: p. 13] De esta forma, *“el monitoreo cumple la función de alertar al personal del proyecto acerca de problemas que pudieran surgir en la realización del proyecto diseñado, pues realiza explicaciones sistémicas respecto a si se efectúa o no el programa, si se opera de acuerdo con el diseño y si se alcanza la población objeto específica”* [Rossi y Freeman, 1989: p. 26]. Una idea similar es la que proponen Di Virgilio y Solano [2012: p. 41] al decir que *“el monitoreo es el seguimiento que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. Es un instrumento, de gestión y de política, que permite revisar en forma periódica los aspectos sustantivos de las 3 P, para optimizar sus procesos, resultados e impactos. Constituye un insumo indispensable para la gestión administrativa y estratégica de una iniciativa pública”*.

En cuanto a los resultados, se hace necesario evaluar el alcance del cumplimiento de los objetivos del Plan [Amaya, 2005: p. 13], en el sentido de evaluar *“los productos del programa tal y como se definen en sus objetivos”* [Vaitsman et. al., 2006: p. 22].

Por último, la evaluación de impacto implica evaluar los cambios producidos por nivel evaluado, sea gobierno o gestión [Amaya, 2005: p. 13]. En este sentido, *“valorar la repercusión permite medir el grado en que un programa origina cambios en la dirección deseada, lo cual implica que existe un conjunto de metas específicas definidas operacionalmente y criterios de éxito”* [Rossi y Freeman, 1989: p. 31]. De forma similar, Vaitsman [2006: p. 22] propone que este tipo de evaluación refiere a *“los cambios en la situación de los beneficiarios, provocados directamente por el programa”*.

e) Identificación de diferentes modelos de evaluación de la gestión pública

Si bien existen muchos modelos evaluativos, se podría decir que la sumatoria de los aspectos señalados de los siguientes modelos dan como resultado a un modelo evaluativo muy completo. En particular, los modelos clínicos registran los resultados de la acción, pero además tratan de *“explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados en principio, sí lo han sido. Se intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la alcanzada efectivamente, explicándolas a través de las condiciones de ejecución de la política”* [Amaya, 2005: p. 14]. Por otra parte, los modelos participativos están basados en un *“enfoque de investigación-acción-participación, en el que los implicados en los programas participan y ayudan a dirigir su propia evaluación. El foco está puesto en el aprendizaje sobre la acción y desarrollo del programa. Hacen hincapié en la*

capacitación en materia de evaluación y el fortalecimiento de una cultura de la evaluación. Tienen en cuenta la pluralidad de valores e intereses que coexisten en un programa” [Ídem]. Estos modelos comparten con los pluralistas la idea de que “la utilidad de la evaluación radica en la credibilidad y legitimidad política del proceso de evaluación por parte de los actores críticos más que en la metodología y rigor técnico (legitimidad científico-técnica)” [Ídem].

- f) Definición de quiénes participarán en la definición, coordinación y supervisión del sistema de evaluación

“Es necesario constituir equipos ‘políticos’ con capacidades ‘técnicas’ que diseñen, coordinen y supervisen de manera integrada los procesos de planificación y evaluación de la gestión pública” [Ibíd.: p. 15]. De esta forma, quienes deberían diseñar, coordinar y supervisar los sistemas de evaluación, deben ser aquellas figuras o equipos que cumplan con el perfil de ser actores protagonistas en la definición del Plan institucional de la política en cuestión, con acceso a la información requerida para implementar sistemas de gestión pública y con capacidad para construir sistemas de evaluación y comunicar los resultados de gestión.

- g) Construcción de indicadores de gestión

“Un indicador es una herramienta que permite entregar información cualitativa o cuantitativa del grado de cumplimiento de un objetivo de gestión previamente establecido [...].La construcción de indicadores se convierte en un factor de relevancia dentro de las instituciones, ya que contribuyen a desarrollar una cultura organizacional orientada a los resultados, proporcionar una visión sintética de la evolución de la gestión institucional y orientar las decisiones institucionales al respecto. [...] Cada objetivo puede tener varios indicadores claves que usualmente

representan una mezcla de indicadores cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, puede ser necesario reducir el número de indicadores que se está usando, o modificarlos para que sean más adecuados para un contexto o situación particular” [Ibíd.: p. 16].

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México define, por su lado, a un indicador como un medio por el cual se puede *“medir el avance en el logro de los objetivos y proporcionan información para monitorear y evaluar los resultados del programa. Los indicadores se establecen como una relación entre dos variables, una de las cuales se refiere a los objetivos alcanzados por el programa, mientras que la otra señala el marco de referencia contra el cual se compara el desempeño del programa” [Coneval, 2013: p. 46-47].*

En cuanto al procedimiento de construcción de indicadores, el CONEVAL [Ibíd.: 48-50] propone los siguientes pasos:

- 1. “Identificar los factores relevantes a medir para cada objetivo. El factor relevante corresponde a la o las palabras clave que están en cada objetivo y que se refieren a las características que mínimamente se desean medir; por ejemplo, ‘Niños menores de cinco años que habitan en zonas de alta marginación presentan buena nutrición’ [...]. La identificación de los factores relevantes permite tener claridad acerca de qué queremos medir y en quién lo queremos medir. Ambos aspectos son esenciales para la formulación de indicadores.*
- 2. Formular los indicadores. Para ello, es importante tener en cuenta tres aspectos: qué se está midiendo, cuál es la medición que se debe utilizar (porcentaje, tasa de variación, promedio, índice), y cuál es el universo con que se va a comparar el desempeño del indicador. Una vez que se ha definido*

qué se quiere medir, será posible seleccionar la dimensión que corresponde al indicador, es decir, si se establecerá un indicador de eficacia, que mide el grado de cumplimiento de los objetivos; de eficiencia, que mide qué tan bien se utilizan los recursos; de calidad, que evalúa la satisfacción de los usuarios con la gestión del programa; o de economía, que mide la capacidad del programa para generar y movilizar recursos financieros.

- 3. Agregar metas y frecuencia de medición. Es necesario fijar metas para cada indicador, para lo cual hay que especificar una cantidad, magnitud o variación que se espera lograr como resultado de la intervención y señalar con qué periodicidad se calculará el indicador.*
- 4. Establecer una línea base. La importancia de esta línea radica en que es el punto de referencia de los indicadores a partir del cual se les dará seguimiento”.*

Por otra parte, se propone que el indicador construido deberá cumplir con las siguientes características:

- a. “Claridad: el indicador debe ser preciso e inequívoco, es decir, debe ser interpretado sin ambigüedades y del mismo modo por cualquier persona.*
- b. Relevancia: el indicador debe reflejar una dimensión relevante del logro del objetivo. De nada sirve un buen indicador si lo que mide no es importante respecto al objetivo.*
- c. Economía: la información necesaria para generar el indicador debe estar disponible a un costo razonable.*
- d. Monitoreable: el indicador debe ser sujeto a una verificación independiente.*
- e. Adecuado: el indicador debe medir lo que efectivamente se desea medir, es decir, debe cuantificar lo que cada nivel de objetivos plantea” [Ibíd.: p. 51].*

Es importante señalar que no todos los indicadores indican lo mismo; unos refieren a procesos, otros a resultados, a eficacia, a eficiencia y a calidad en la gestión.

Los primeros *“miden diferentes aspectos dentro del proceso institucional. Están referidos al desempeño de la institución a fin de producir los resultados deseados”* [Amaya, 2005: p. 17].

Entre aquellos indicadores de resultados podemos diferenciar tres tipos. En primer lugar, los de producto están referidos a *“los resultados concretos en la ejecución de políticas, según calidad y cantidad”* [Ídem]. En tanto, los de efecto miden *“las contribuciones del proyecto a resolver problemas y satisfacer necesidades en la población destinataria”* [Ídem]. Por ejemplo, número de desempleados en una localidad que dejaron de serlo gracias a cierto programa local. Por último, los de impacto implican, tanto como los de efecto, una medición de las contribuciones del proyecto para satisfacer necesidades, pero el enfoque es a más largo plazo. En este sentido, *“su carácter es de mayor permanencia y su presencia evidencia cambios importancia en la tendencia histórica”*, como por ejemplo un incremento en la recaudación de impuestos gracias a cierto programa llevado a cabo [Ídem].

Por otra parte, los indicadores de eficacia buscan evaluar los resultados del programa respecto a los objetivos establecidos. Implican evaluar en qué grado se cumplieron los objetivos propuestos. En contraparte, los indicadores de eficiencia van más allá y procuran responder si los objetivos fueron alcanzados usando la menor cantidad de recursos (tiempo, dinero, empleados,...) [Ídem].

Finalmente, los indicadores de calidad miden *“la capacidad de cumplir adecuadamente con los requisitos de satisfacción del producto que esperan los usuarios, en términos de oportunidad, accesibilidad, precisión, plazos, etc.”* [Ídem].

h) Estrategias utilizadas para la construcción, análisis y procesamiento de la información

“Para obtener y analizar la información requerida deben adoptarse encuadres metodológicos rigurosos y aplicarse técnicas apropiadas [Ibíd.: p. 18]. Amaya propone técnicas tales como: “análisis de información cuantitativa, análisis de información cualitativa, realización de informes pautados, observación en terreno, entrevistas individuales (en todas sus variantes), entrevistas grupales, juicios de expertos, apreciaciones de grupos de evaluadores, talleres con los actores involucrados, encuestas, estudios con grupos de control” [Ídem].

Por otra parte, el CONEVAL propone algunas fuentes de información que se utilizarán para el cálculo de los indicadores. En este sentido, recalca que *“deben existir estos medios y si no existieran fuentes de información para realizar este paso, deberán incluirse en las actividades. Se consideran válidos los siguientes medios de información:*

- 1) Estadísticas existentes o preparadas específicamente para el cálculo de los indicadores del programa*
- 2) Material publicado que contenga información útil para verificar el logro de los objetivos del programa. Siempre que sea factible aprovechar información pública, será necesario revisar la diversidad de información contenida en los reportes y la estadística institucional*
- 3) Inspección a cargo de algún especialista. Para verificar el logro de los componentes, tanto en calidad como en cantidad, puede*

recurrirse muchas veces a la visita de un experto que califique el tipo de bienes o servicios que el programa genera

- 4) *El resultado de encuestas [por ejemplo, de satisfacción con la gestión]*
- 5) *Los informes de auditorías y registros contables del programa son medios de verificación que ayudan al cálculo de indicadores de costos y eficiencia” [Coneval, 2013: p. 52 - 53].*

i) *Comunicación de los resultados de la evaluación en la gestión pública*

“La existencia de un sistema por sí solo no garantiza el mejoramiento de la gestión pública, ni mucho menos su contribución al fortalecimiento de la democracia. La oportunidad del sistema para promover una mayor fortaleza institucional depende del uso de la información generada. [...] En este punto cabe una reflexión acerca de las variables que hacen que los resultados de un proceso de evaluación sean valiosos a la hora de tomar decisiones de gestión y/ o de gobierno.

Resulta necesario iniciar un debate en dos direcciones:

1- Por un lado quienes gestionan sistemas de planificación y evaluación deben entender la lógica que esos sistemas deben tener para resultar oportunos y valiosos en función de la lógica, tiempos y características del gobierno y la política.

2- En segundo lugar resulta imprescindible promover un cambio cultural con respecto al lugar que ocupa en la agenda política y de gobierno la consecución de buenos resultados en materia de gestión” [Amaya, 2005: p. 19].

B. Tipos de evaluaciones

Criterio	Tipo de evaluación
Tipo de corte	Longitudinal
	Transversal
Quién la realiza	Interna
	Participativa
	Mixta
	Externa
Momento en que se realiza	Ex-ante
	Concurrente
	Ex-post

Evaluaciones según tipo de corte

Básicamente podemos diferenciar entre dos tipos de cortes para realizar el análisis de una política pública: los estudios longitudinales y los transversales [Meny y Thoenig, 1992: p. 209]. En el primer tipo de corte, una vez efectuada la política, se realizan diversas mediciones en la población, para luego ser comparadas con el estado de la población antes de la intervención pública. Mientras tanto, en el segundo corte *“en un solo y mismo momento situado tras el inicio y la puesta en marcha de la intervención, se efectúa una medición en una población, o incluso en dos tipos de población. En este último caso, uno de los tipos es sometido a la intervención pública y el otro no. La búsqueda del diferencial consiste en comparar ambas poblaciones admitiendo, por lo demás, que ambas tienen idénticas características”* [Ídem].

Evaluaciones según quién realiza la evaluación

Meny y Thoenig [Ibíd.: p. 213] proponen que los organismos evaluadores “*pueden ser en parte del gobierno [...] o totalmente autónomos*”. Con todo, se debe garantizar “*una relativa independencia de los organismos de evaluación frente a los prescriptores, que permita el ejercicio de un espíritu crítico responsable y basado en un código deontológico profesional*”. [Ídem]. Asimismo, es necesario que este organismo posea “*una capacidad pluridisciplinar de los evaluadores; una transparencia suficiente de la información administrativa, que permita el acceso a las fuentes; una pluralidad de órganos de evaluación que permita la emulación entre expertos y su utilización por los decisores como bazas en la negociación*” [Ídem].

Por otra parte, Di Virgilio y Solano [2012: p. 57] sostienen que la evaluación interna “*puede ser realizada por actores no directamente vinculados a su ejecución o por actores directamente vinculados. En este último caso, los/as evaluadores/as serán también evaluados, por lo que la evaluación interna es también una autoevaluación. Al ser interna, este tipo de evaluación minimiza la reactividad de los actores de la organización y es menos costosa en términos económicos y de recursos humanos. [...]* En relación con las desventajas, la más destacable es que la evaluación interna pone en riesgo la objetividad del proceso de evaluación y de sus resultados y, en consecuencia, afecta directamente la credibilidad social de la evaluación” [ídem].

Por otra parte, “*la evaluación externa es llevada a cabo por actores ajenos a la organización que implementa la política a evaluar. En general, se recurre a investigadores/as, consultores/as independientes, departamentos universitarios o expertos/as internacionales para que realicen estas evaluaciones. [...]* La evaluación externa no es siempre deseada por los actores de la organización ejecutora, muchas veces parte de los requisitos de las agencias financiadoras. Entre las ventajas que posee este tipo de evaluación se encuentra la supuesta objetividad, porque los/as evaluadores/as no

pertenecen a la organización ejecutora y, en consecuencia, maximizan la credibilidad social de la evaluación realizada. Entre las desventajas, se señala que este tipo de evaluación minimiza las posibilidades de mejorar el programa (ya que los/as evaluadores/as no están directa o indirectamente vinculados en la ejecución del proyecto) y, en relación con lo anterior, podría maximizar también la reactividad de los actores internos, que quedan afuera del proceso evaluativo. Además, este tipo de evaluación tiende a resultar más costosa, tanto en términos financieros como humanos” [Ibíd.: p. 58].

Asimismo, la evaluación mixta básicamente *“trata de combinar ambas perspectivas bajo el supuesto de que su conjunción potencia los aspectos positivos de cada una” [Neirotti y Poggi, en Ídem].*

“Finalmente, la evaluación participativa incorpora a los titulares del programa evaluado; además, considera que todos los que, de un modo u otro, se vinculan con el tema evaluado porque tienen intereses involucrados o pueden verse afectados por él, deberían tener protagonismo durante el proceso. [...] Las ventajas de esta opción radican en que minimiza la distancia entre el/la evaluador/a y los/as titulares y que suele ser más exitosa en la detección de los efectos no previstos. No obstante, es el tipo de evaluación más larga y costosa de todas las presentadas ya que implica trabajar con un mayor número de actores y, por lo tanto, con un volumen mayor de información” [Nirenberg, en Ídem].

El tipo de evaluación recomendado para trabajar con NNA es este último. En este caso, Giorgi [2013: p. 14] explica que *“la participación de la sociedad en todas las etapas de las políticas (definición, implementación y monitoreo) es un factor clave para su sostenibilidad y para incrementar la demanda pública por atención y educación en*

estas edades. Involucrar a los grupos interesados permite identificar y analizar sus necesidades y expectativas, establecer prioridades, y considerar sus puntos de vista para que se apropien del sentido de las políticas y contribuyan a su puesta en práctica". Análogamente, Martínez y Ditzel [2012: p. 50] sostienen que la evaluación "es un espacio donde las organizaciones de la sociedad civil deberían tener un rol más activo".

Evaluaciones según momento en que se realiza la evaluación

Di Virgilio y Solano [2012: p. 60] también logran diferenciar tipos de evaluaciones según el momento del ciclo de la política pública en que ellas son realizadas y encuentran tres tipos de evaluación: ex – ante, concurrente y ex – post.

La evaluación ex – ante *"es la que se realiza antes de poner en ejecución el programa a evaluar. Su objetivo es determinar las posibilidades reales de que las decisiones que se pretenden poner en práctica generen el mayor impacto social posible. [...] Permite determinar la viabilidad de la intervención, es decir, la posibilidad real de que pueda ser implementada con éxito y la trascendencia social de la política, programa o proyecto, esto es, su idoneidad y pertinencia para generar impacto social"* [Ibíd.: p. 61]. Cohen y Martínez [2004: p. 12] comprenden este tipo de evaluación de una forma similar, pero hacen énfasis en su veta económica. De esta forma, afirman que *"la evaluación ex-ante [...] permite estimar tanto los costos como el impacto (o beneficios) y así adoptar la decisión (cualitativa) de implementar o no el proyecto. A partir de ella resulta posible priorizar distintos proyectos e identificar la alternativa óptima para alcanzar los objetivos de impacto perseguidos"*.

Por otra parte, tomando en cuenta la evaluación concurrente, cabe decir que *"es la que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto. [...]*

Cuando nos encontramos en esta instancia, la evaluación nos permite indagar sobre: eficacia (la probabilidad de que las 3 P alcancen sus objetivos, de acuerdo con el ritmo de su ejecución), eficiencia (analiza la racionalidad en el uso de los recursos) y productividad (se ocupa de la relación entre recursos invertidos y resultados alcanzados). [...] La evaluación concurrente es un insumo para corregir los cursos de acción. Permite ajustar los componentes necesarios para alcanzar los objetivos propuestos” [Di Virgilio y Solano, 2012: p. 62]. Esta definición de evaluación concurrente es similar a la que Cohen y Martínez [2004: p. 12-13] realizan respecto al monitoreo. En efecto, se señala de su parte que el mismo “se realiza con el objeto de hacer un seguimiento del desarrollo de las actividades programadas, medir los resultados de la gestión y optimizar sus procesos, a través del aprendizaje que resulta de los éxitos y fracasos detectados al comparar lo realizado con lo programado, algún estándar (promedio u óptimo) y/u otros programas o proyectos”.

No obstante las similitudes, resulta muy pertinente señalar la diferenciación de términos que Di Virgilio y Solano realizan entre evaluación concurrente y monitoreo. *“A diferencia del monitoreo –que supone una continua comprobación de la programación, ejecución y primeros impactos de las 3 P a través de un proceso permanente de recolección y análisis de los datos, de elaboración de informes y del uso de la información–, la evaluación concurrente es un estudio transversal que se realiza en un momento específico del proceso de implementación. Permite comparar la situación ‘con proyecto’ con la situación inicial ‘sin proyecto’. Además, facilita el conocimiento de las variaciones (positivas o negativas) que ocurrieron desde la situación hasta ese momento de la ejecución” [Ibíd.: p. 88] De esta forma, la clave estaría en que mientras el monitoreo se realiza siguiendo una misma política a lo largo de su ciclo de vida para conocer el avance de la política a cada período de tiempo, la*

evaluación concurrente sólo cuenta con una evaluación como insumo, comparando una situación inicial con una intermedia, tomando esta última como si fuera la situación final. Dicho de otra forma, mientras el monitoreo realiza la evaluación siguiendo un corte longitudinal, la evaluación concurrente sigue un corte transversal.

En última instancia, Cohen y Martínez [2004: p. 12] formulan la evaluación ex – post y señalan que *“se lleva a cabo tanto en la etapa de operación como una vez finalizado el proyecto. Tiene dos funciones: una cualitativa, que permite decidir si debe continuarse o no con el proyecto - cuando se realiza durante la operación-, o establecer la conveniencia de formular otros proyectos similares -cuando se realiza después que éste ha terminado [y] otra cuantitativa, que surge en proyectos que se encuentran operando y posibilita tomar la decisión de si es necesario o no reprogramar”*.

Podríamos, entonces, afirmar que la evaluación ex – post realizada durante el momento de operación de los proyectos es definida de forma idéntica a como Virgilio y Solano hacen lo propio con la “evaluación concurrente”. Paralelamente, la definición de Cohen y Martínez de la evaluación ex – post cuando una política ya ha concluido su período de acción es, concomitantemente, muy similar a la que realizan de Virgilio y Solano [2012: p. 62], quienes la definen como la que *“se realiza al finalizar la ejecución de una intervención y examina, a partir de la situación inicial, los cambios que se generaron a lo largo de su implementación. [...] Este tipo de evaluación se nutre de todas las evaluaciones que se hayan realizado previamente y de los insumos que genera el proceso de monitoreo. [...] En ella se tienen en cuenta:*

- *Productos o resultados”*. Similarmente a como previamente se definió, *“los productos son los resultados concretos de la implementación de una de las 3*

P. Se obtienen al comparar los objetivos, metas, actividades e insumos planificados, con los alcanzados.

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

C. La evaluación en la práctica

Análisis evaluativo de una política pública

En este punto, resulta fundamental detenerse para analizar cómo la evaluación de una política pública ser abordada. En primer lugar, resulta imprescindible identificar en qué etapa nos detendremos a evaluar de las anteriormente mencionadas. En efecto, puede ser evaluado tanto el proceso de la identificación del proyecto, el proceso de formulación de la política pública, como el proyecto mismo o sus resultados, por ejemplo. En el caso de la evaluación del proceso de formulación de la política pública, podría evaluarse la creación de la Directiva Administrativa para la Certificación de Establecimientos de Salud “Amigos de la Madre, la Niña y el Niño”, cuya finalidad radica en “*contribuir a la reducción de la morbi-mortalidad infantil y al desarrollo integral de la niña y el niño*” [Ministerio de Salud del Perú, 2014].

Como el nombre indica, se trata de una directiva que se encarga de certificar establecimientos de salud que prestan servicios para los infantes. Como afirman Martínez y Ditzel, *“la generación de una normativa para el sistema de acreditación de prestadores por parte de los propios ministerios responsables de determinados servicios en sus respectivas áreas”* es de suma importancia para mejorar la calidad de los servicios prestados a NNA.

En cuanto a la política pública en sí misma, nace con una finalidad bien explícita, además de definirse posteriormente los conceptos y establecerse los métodos por los cuales debe procederse en la aplicación de la política. Por otra parte, en el texto de la creación de la Directiva se delega a diversos organismos públicos a nivel nacional y regional la responsabilidad de la implementación, monitoreo y supervisión de dicha política pública. Es interesante que se prevea desde el diseño de la política pública una etapa evaluativa de la política pública, *“orientada a analizar los resultados e impacto de la certificación de establecimientos de salud como Establecimientos Amigos, identificando los factores que facilitan o dificultan dicha certificación”* [Ministerio de Salud del Perú, 2014].

Esto es, no sólo se prevé que exista una evaluación de la política pública, sino que además se muestra la intención de que esta evaluación sirva para potenciar o perfeccionar la misma.

A tales fines, se propone que las evaluaciones sean realizadas de forma complementaria por agentes externos e internos a la política pública, de forma que la evaluación externa se lleva a continuación de la interna. Esto podría interpretarse de dos modos distintos: o bien se trata de obtener los puntos positivos de ambas, tal como una evaluación mixta, o bien se trata de incorporar en un primer momento a los agentes

directamente involucrados en el proceso de gestión de la política pública, para luego complementarse con la evaluación de agentes externos, simulando una evaluación participativa.

Asimismo, esta política define ciertos indicadores para cada nivel de evaluación (estructura, proceso y resultados), con sus correspondientes valores de referencia y horizontes temporales. Esto es, se define qué debe lograr la política pública y en cuánto tiempo para cada aspecto a evaluarse.

Buenas prácticas en la institucionalización de la evaluación: Brasil y México

Por último punto, es interesante analizar dos experiencias de institucionalización de la evaluación. En primer lugar, en el caso brasileño, desde que en 2004 surgió el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil (MDS), la inversión pública en lo social se vio aumentada enormemente. Asimismo, surgió la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI), con funciones de evaluación y seguimiento de las políticas y programas de desarrollo social del MDS, lo cual supuso una innovación en la gestión pública brasileña, pues hasta ese momento no había existido en ningún ministerio una secretaría con esa finalidad exclusiva. Con esto, se detectó en las diferentes agencias nacionales una cierta resistencia a ser evaluadas [Vaitsman, et. al., 2006: p. 16-17]. *“Por lo general, se confundía evaluación, por un lado, con inspección y control, por otro, lo cual produjo reticencias respecto al papel de la SAGI. Tampoco se consideraba la evaluación como una ‘necesidad’, mucho menos como una prioridad, pues para los responsables de los programas el objetivo principal era conseguir, a pesar de las circunstancias adversas de cada cual, el cumplimiento de sus metas físicas y financieras. [...] Por ello, la SAGI hubo de llevar a*

cabo una labor de convencimiento de los gestores – sus clientes internos – de que las informaciones producidas por el seguimiento y la evaluación posibilitarían no sólo la mejora del rendimiento de los programas, sino verificar si se estaban alcanzando los resultados previstos. Con el tiempo se fue entendiendo mejor el papel de la SAGI, y obtuvo legitimidad y reconocimiento de las demás secretarías” [Ibíd.: p. 17]. Por otra parte, es interesante señalar que “los recursos para cubrir el coste de la SAGI procedían tanto del Tesoro Nacional como de préstamos del Banco Mundial (BIRD) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)” [Ibíd.: p. 18].

Entre sus funciones principales, se señalan el seguimiento y la evaluación. El seguimiento es definido por la SAGI [Ibíd.: p. 20] como un sinónimo del propuesto en el presente documento para denominar al monitoreo. Por otra parte, respecto de la evaluación se dice que será centrada en cada una de las consideradas principales dimensiones de las políticas públicas (procesos, resultados, rendimiento, impacto y efectos) [Ídem].

Resultan interesantes las actividades que el CONEVAL mexicano realizó para la difusión y capacitación en la aplicación de la matriz de indicadores para resultados (MIR). *“La MIR tiene su fundamento en la Metodología de Marco Lógico (MML), la cual facilita la clarificación de los resultados esperados de los programas públicos, evita la existencia de bienes y servicios que no contribuyen al logro del objetivo de los programas, y ayuda a identificar los indicadores necesarios para monitorear el desempeño del programa; con esto, se busca mejorar el ejercicio del gasto público”* [CONEVAL, 2013: p. 11]. *“Entre estas actividades se encuentran cursos de capacitación, asesorías técnicas y emisión de documentos de apoyo metodológico. [...] De 2007 a 2013 el Coneval organizó 94 cursostaller para las dependencias y entidades de la administración pública federal en los cuales se capacitó a más de 3.500*

servidores públicos. [...] A la par de este proceso de capacitación, el CONEVAL ha elaborado guías, manuales, notas y otros documentos cuyo propósito es orientar a los servidores públicos en temas de monitoreo enfocados al diseño y mejoramiento de los indicadores de los programas y las acciones de desarrollo social” [CONEVAL, 2014: p. 24-25].

Para la evaluación de políticas públicas en NNA es de particular interés el anterior punto. En efecto, *“la evaluación y monitoreo debe dar pie para la generación de mecanismos de mejora del sistema. En esta línea, los programas de capacitación y formación deben considerar los resultados de las evaluaciones realizadas”*. Es fundamental la *“formación continua para quienes trabajan con los niños y niñas y también para quienes elaboran e implementan las políticas dirigidas a la primera infancia (...). Dicha formación debe estar presente en los centros de estudios superiores que preparan nuevos profesionales, como también en aquéllos que actualmente están trabajando en esta área”*, señalan Martínez, L. y Ditzel, L. [2012: p. 64]. Resulta importante el valor que esto toma en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, en el entendido que *“la disparidad de formación y competencias para trabajar con ellos [los niños] sólo aumenta la brecha entre aquéllos que provienen de sectores con acceso a una mejor educación y de mejor nivel socioeconómico, respecto de niños pobres y/o integrantes de sectores más marginados” [ídem].*

Por otra parte, para el seguimiento de los indicadores, *“el CONEVAL ha desarrollado un proyecto de consulta de información en su página de internet, en la que se presenta para todos los indicadores de los programas y las acciones sociales su nombre, definición, método de cálculo, frecuencia de medición, valor de la línea base, valor de la meta programada y alcanzada para los dos últimos ejercicios fiscales y el dictamen de aprobación con el que cuenta el indicador. Esta información está*

disponible para todo público y no requiere la instalación de aplicaciones informáticas o alguna otra herramienta para su consulta” [2014: p. 29].

En cuanto a sus resultados, “a nivel micro, la construcción de la MIR ha permitido a los programas presupuestarios conocer y, en su caso, mejorar la lógica interna del programa, es decir, alinear las actividades de gestión con los objetivos [...]. A nivel macro, generar una MIR para cada programa ha permitido realizar un ejercicio de alineación con los objetivos sectoriales y nacionales de tal manera que ahora existe claridad de los programas que contribuyen a un objetivo nacional específico. Asimismo, al tener indicadores de resultados los programas pueden reconocer en el mediano plazo en cuánto contribuyen al logro de los objetivos de las dependencias, de su sector y de los grandes objetivos nacionales. Esto fortalece la planeación de cada programa y la nacional al aterrizar sus ejes y sus estrategias mediante la gestión y la operación de instrumentos específicos” [Ibíd.: p. 44-45].

Es interesante señalar que “el CONEVAL, con montos financieros relativamente bajos, ha obtenido resultados directos en la integración del sistema de indicadores de los programas y las acciones sociales” [Ibíd.: 46].

D. Nuevas tendencias en la evaluación

Como estos ejemplos evidencian, el mayor énfasis de la evaluación de las políticas públicas en Latinoamérica ha estado centrado en la evaluación como mecanismo de control y monitoreo, o verificación e instrumento de juicios. Tangencialmente el CONEVAL la usa como mecanismo para mejorar la calidad de las políticas públicas, tanto las actuales como las que se puedan llevar a cabo. El aprendizaje que las mismas puedan brindar no es aprovechado. En efecto, tal como el caso de la SAGI muestra, aún los gestores de políticas públicas en la región desconfían

de la utilidad y ayuda que la evaluación pueda brindarles. No obstante, Latinoamérica no es la única región que lo padece. Tal como la cita introductoria de Uichiro Niwa propone, la administración pública ha permanecido casi inmutada durante la segunda parte del siglo en muchos aspectos. La insuficiencia de instrumentos de evaluación es uno de ellos. Colin Talbot de hecho expone [2003: 3] que *“los gobiernos de Reino Unido no prestaron mucha atención a la evaluación de políticas, ni la medición de desempeño antes de 1997”*. Por contrapartida, *“el crecimiento de ambos, la evaluación y el desempeño orientado a resultados, ha sido notable”* [Ídem].

Esto, entre otros hechos, lleva a Niwa a afirmar que *“el sistema de evaluación de políticas se ha recientemente convertido en un pilar de la administración pública. Este nuevo sistema evaluativo tiene tres grandes puntos: la rendición de cuentas al pueblo, la administración eficiente de alta calidad y una administración orientada a resultados. El nuevo sistema está destinado a crear una estrategia para la revisión de las políticas públicas, algo que no fue implementado efectivamente bajo las administraciones de tipo convencionales”* [Niwa, U., 2006].

En este sentido, Talbot propone una nueva resignificación de términos que den cuenta de las nuevas variables que una evaluación puede presentar. Consecuentemente, se habla de evaluación, desempeño y validación.

Comenzando por este último, la validación refiere al término más básico de la evaluación. De esta forma, referiría a verificar *“si una política ha alcanzado sus objetivos”* [Ibíd.: 5]. Esto es, analizando los resultados de la política, verificar si la misma en suma ha producido aquellos efectos esperados e inesperados. En cuanto al concepto de desempeño, refiere al desempeño que las organizaciones (más que las políticas concretas) obtengan. Generalmente, se encuentra ligado más bien a la eficiencia y resultados en términos fundamentalmente cuantitativos. Recientemente, la

noción de desempeño ha pasado a evaluar ideas más generales y abarcativas para estudiar el resultado total en las organizaciones [Ídem]. Por el contrario, y tal como propone Talbot, la evaluación ha sido resignificada desde un concepto inicial muy similar al de validación de las políticas, por uno que, además de cubrir esas dimensiones, logre enseñar y evidenciar mejoras para el proyecto en cuestión [Ídem]. De esta forma, la evaluación deja de ser un estudio en el presente reflexionando sobre el pasado para pasar a ser un estudio cuya mayor utilidad no se encuentre en el hoy, sino en el mañana. Nacen de esta forma las políticas basadas en la evaluación. Esto es, básicamente, *“intentos de moldear las políticas públicas basados en la evidencia de qué es lo que funciona en lo social, lo económico, la educación, lo criminal, la justicia y otras áreas, antes que en la ideología”* [Talbot, C., 2010: 14]. El propio Talbot lo explica de la siguiente manera: *“Cuando la evaluación es realizada, es importante la mirada hacia futuras evaluaciones de programas y organizaciones, enfocadas en qué es lo que debe ser mejorado. Los contenidos de las evaluaciones deben ser de dominio público. [...] Una discusión transparente debe darse en estos aspectos”* [Talbot, C.: 2006].

De esta forma, Talbot propone que la evaluación puede ser enfocada de diversas formas (como visión, como un plan, como una política y como aprendizaje). No obstante los diversos enfoques, el aprendizaje, definido como una perspectiva “de abajo hacia arriba” parece ser la más adecuada a la evaluación de políticas de infancia, tal como Giorgi, por un lado, y Martínez y Ditzel han propuesto. En este caso, Talbot lo propone como un asunto no de *“implementación y control, sino de una forma más experimental, tentativa y un acercamiento más de investigación, en el cual diversos acercamientos son intentados y testados”* [Talbot, 2003: 8]. Este enfoque, en efecto, parece ser una importante propiedad especialmente de las iniciativas evaluativas

(enfoques experimentales en los que se genera políticas públicas luego de evaluar qué funciona en prácticas políticas similares). Con todo, en la práctica, tal como se ha visto en los ejemplos de la SAGI y la CONEVAL, *“muchas veces la estrategia evaluativa ha sido vista como una extensión del mecanismo de comando y control (algo más en línea con lo que sería una validación que una evaluación) [...] La información de desempeño ha sido raramente usada para propósitos de aprendizaje y muy frecuentemente para distribuir premios y castigos”* [Ídem].

E. Conclusiones.

En el presente documento se sistematizaron diversos aportes de teóricos de diversas disciplinas, temáticas y orígenes. Se procuró profundizar en el acercamiento entre la teoría de la evaluación de las políticas públicas y la infancia como especialización de estas políticas. En este sentido, se partió de nociones generales de la evaluación, de las políticas públicas, para luego pasar a comentar en detalle cada concepto relacionado. Transversalmente se relacionó a las temáticas generales tratadas con las concernientes a la infancia. Así, se realizaron diversas recomendaciones al evaluar políticas públicas en infancia. Por otra parte, se analizó una política pública destinada a la infancia, observándola desde la óptica de la evaluación. Asimismo, se comentaron generalidades de las experiencias en Brasil y México de la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas. Finalmente, se comentaron cuáles están siendo las principales tendencias en estos últimos años con respecto a la evaluación de las políticas públicas.

A este respecto cabe afirmar que la evaluación de las políticas públicas es un fenómeno relativamente reciente que cada vez cobra mayor interés en las distintas arenas políticas del globo. Producto de esta extensión del interés en la evaluación, sus

aplicaciones también han sido cada vez más extendidas. Si en un comienzo la misma refería meramente a la rendición de cuentas con motivos de controlar la contabilidad nacional, hoy en día sus aplicaciones van más allá y prometen seguir ampliándose. En particular, el presente informe centró su atención en la potencialidad que la evaluación puede significar para la creación de futuras políticas públicas y adecuación de las actuales al permitir el aprendizaje por experiencias.

En este sentido, en cuanto a la evaluación para la infancia, cabe tener en mente algunos puntos fundamentales. Tal como las evaluaciones participativas sugieren, para la evaluación de políticas de infancia es fundamental que diversos actores sociales (en especial los mismos niños, pero también ONGs, agencias gubernamentales, asociaciones ciudadanas, entre otros) se encuentren incluidos no sólo en la toma de decisiones de nuevas políticas, sino también en la misma evaluación de las políticas. Asimismo, es vital la transparencia de las evaluaciones. Tanto sus procesos como sus resultados deben ser accesibles para todos aquellos actores interesados informarse de las mismas. De esta forma, y yendo al último punto fundamental, se posibilita un aprendizaje de políticas públicas exitosas en infancia. Antes de valorar la ideología como insumo principal de las políticas públicas, estudiar evaluaciones de experiencias similares y aprender de ellas es de vital importancia al generar nuevas políticas públicas.

Sin dudas, *“construir los jóvenes para el futuro”* es más fácil que construir *“el futuro de nuestros jóvenes”*. Preocuparse por el primer asunto, aprender del pasado, darlo a conocer e incluir a los jóvenes en la gestión de su propio futuro son los primeros pasos a dar.

Bibliografía

AMAYA, P. (2005): *“La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática”*. Tercer congreso argentino de Administración Pública, Argentina.

COHEN, E. Y MARTÍNEZ, R. (2004): *“Formulación, Evaluación y Monitoreo de proyectos sociales”*. CEPAL.

CONEVAL (2013): *“Guía para la elaboración de la matriz de indicadores de resultados”*. Coneval, México.

CONEVAL (2014): *“Experiencia de México en la implementación de la Matriz de Indicadores para Resultados”*. Coneval, México.

DI VIRGILIO, M. Y SOLANO, R. (2012): *“Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales”*. CIPPEC y UNICEF, Argentina.

GIORGI, V. (2013): Módulo 7 del material del curso *“Introducción a las políticas públicas de primera infancia desde la perspectiva de derechos”*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (OEA).

FREEMAN, H. Y ROSSI, P. (1989): *“Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales”*. Trillas, México.

MARTÍNEZ, L. Y DITZEL, L. (2012): *“Lineamientos para la implementación y gestión de políticas públicas de protección integral dirigidas a la primera infancia”*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (OEA).

MENY, I. Y THOENIG, JC. (1992): *“Las políticas públicas”*. Editorial Ariel, España.

MINISTERIO DE SALUD DEL PERÚ (2014): *“Resolución ministerial 609-2014 MINSAs”*. Perú.

NIWA, U. (25 DE JUNIO DE 2006): *“Opening speech”*. En el simposio *“Importance of Policy Evaluation in the 21st Century and its Challenges: - Achieving further progress in Japan's policy evaluation system”*, realizado en conjunto por el Ministro de Asuntos internos y comunicaciones del Japón y la Universidad de Waseda, Japón.

SANTILLÁN PIZARRO, M. (2012): *“Sistemas de monitoreo de Derechos de la Infancia: estado de situación en la región, menú de indicadores y propuesta para su implementación”*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (OEA).

TALBOT, C. (2003): *“Reinventing government: performance, evaluation and outcomes”*. Vol. 16, No. 5, NIRA, Japan.

TALBOT, C. (25 DE JUNIO DE 2006): *“Performance Regimes and Institutional Context: Comparing Japan, the United Kingdom and the United States”*. En el simposio *“Importance of Policy Evaluation in the 21st Century and its Challenges: - Achieving further progress in Japan's policy evaluation system”*, realizado en conjunto por el Ministro de Asuntos internos y comunicaciones del Japón y la Universidad de Waseda, Japón.

TALBOT, C. (2010): *“Performance in government: The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom”*. ECD Working paper Series, Banco Mundial. Estados Unidos.

VAITSMAN, J., ET. AL. (2006): *“El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil”*. UNESCO, Brasil.