

Evaluación de la Gestión de Programas

18 Noviembre

Curso: Gestión Pública para Resultados y Evaluación de Programas Públicos

Asunción, Paraguay

Lucy Winchester
ILPES / CEPAL



¿Porqué es tan importante la gestión ??

en los asuntos de gobierno
en los asuntos del desarrollo



Política pública y planificación/ Gestión y administración pública



El gobierno y las políticas públicas

- Una parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al **diseño, gestión y evaluación** de las políticas públicas.
- Se puede concebir al gobierno como un *instrumento* para la realización de las políticas públicas. En este sentido, el foco del gobierno debe estar en sus **resultados**.
- Las políticas públicas son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.
- Se desprenden de la agenda pública.
- Son habitualmente un **second best** respecto a una política óptima en lo sustantivo/ de contenidos



Gestión y administración pública y la importancia de los procesos de implementación

- La administración pública es un **factor en el desarrollo** y en la competitividad de los países / regiones / áreas
- La **capacidad institucional** es clave.
- ¿Qué es? Capacidad para elaborar soluciones y coordinar intervenciones para llevar adelante sus funciones (de desarrollo ... por ejemplo, respecto a la competitividad de una región, o un territorio, por ejemplo).
- Los procesos de implementación son importantes
 - por la disponibilidad de know-how sectorial (contenidos e información)
 - para explicar la efectividad y eficiencia de una política, y
 - para tener más control sobre los mecanismos que transforma una decisión de política, a acciones y productos. **Esto es un recurso estratégico.**



Ciclo de programas públicos

DISEÑO

IMPLEMENTACION

EVALUACION

- Know how sectorial
- Mecanismos de intervención
- Logro de resultados
- Gestión de recursos
- Generación de capacidades

Capacidad administrativa e institucional

- Se refiere a las características de organizaciones públicas que se relaciona con el desempeño de las políticas públicas.
- Incluye el conjunto de condiciones funcionales que permita que los gobiernos elaboren e implementen programas con mayores grados de desempeño (modelo de gestión).
- Es relacionada a las habilidades de las estructuras públicas de identificar y solucionar problemas de implementación (capacidades institucionales).
- También refiere a los límites y barreras que impiden soluciones exitosas para algún problema (análisis evaluativa).
- Se refiere a la identificación de oportunidades de rediseñar productos, procesos de producción, organización funcional, sistemas administrativos, etc., (en general, en el margen) para lograr mayor valor público (análisis evaluativa y recomendaciones).



Fortalecimiento de capacidades administrativas e institucionales

Son procesos de internalización (institucionalización) de nuevas etapas de

instrumentos (know-how, habilidades, tecnologías, etc.) para abordar **problemas** y son desarrollados **en reacción a (o anticipando)** temas de **implementación**.

Pueden ser netamente administrativas, y/o estratégicos: de **adecuada implementación** de tecnologías, procedimientos, etc. competencias orientadas a **maximizar las oportunidades** de que un programa sea efectivo.



¿Qué es la gestión?

Desplegar, movilizar, organizar,

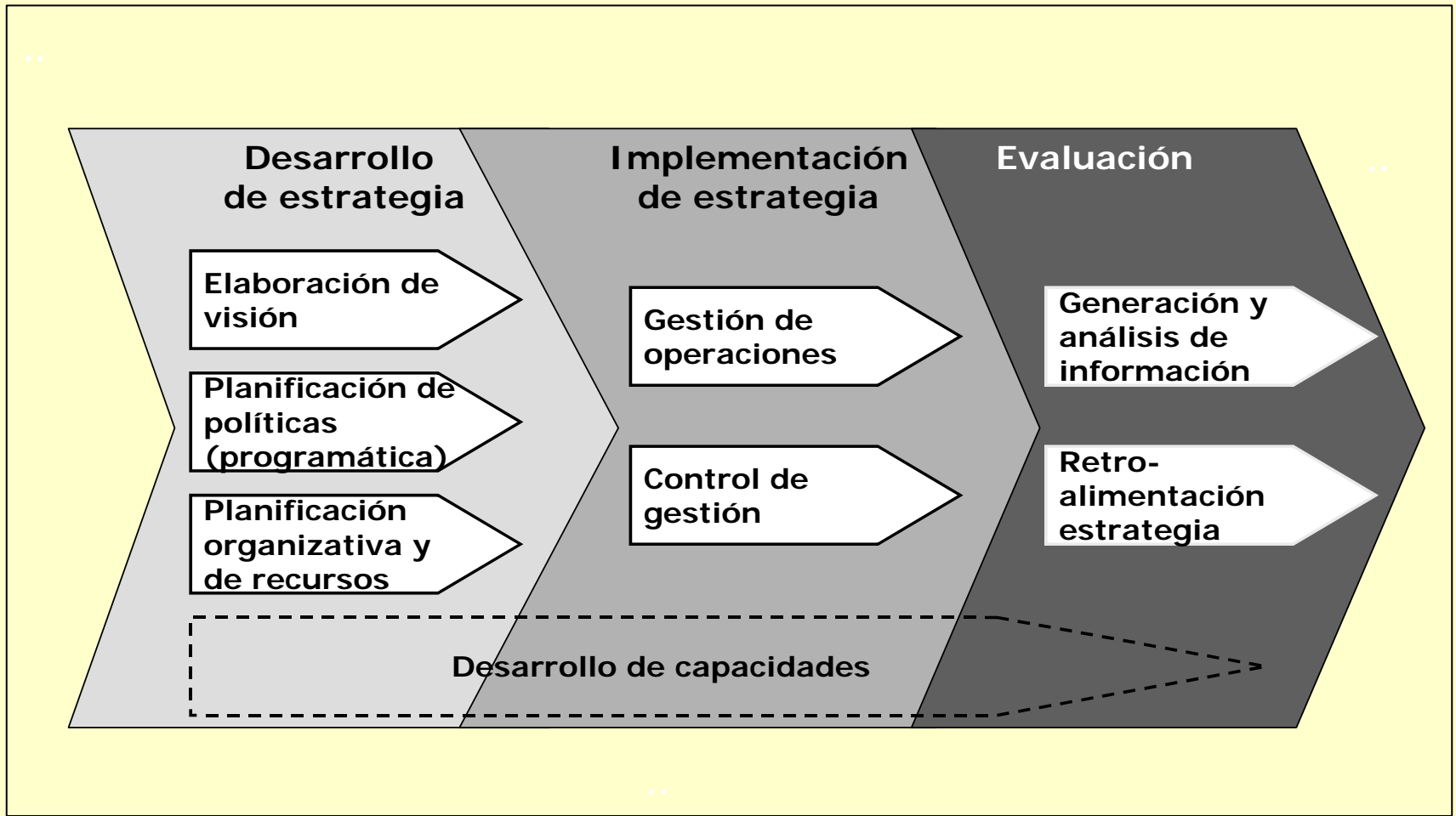
los recursos legales / normativos, financieros,
materiales, humanos y políticos

en pos de producir resultados concretos.

¿Porqué es tan importante la gestión ??

- ❑ para enfatizar el logro de resultados (NPM)
 - ❑ cambios en la comprensión de lo público (relaciones entre el Estado y la sociedad ... ciudadanía, capital social, *accountability*, redes)
 - ❑ valor público
 - ❑ incorporación de técnicas específicas (cuadro de mando, regulación, mecanismos de concesiones, subsidios a la demanda)
-

Funciones Gerenciales



Evaluación y programas públicos.

Un repaso

La **evaluación** corresponde a estudios o revisiones técnicas que haciendo uso de un conjunto de información ordenada y relacionada según un marco metodológico, tienen por finalidad construir valoraciones de aspectos concretos de un ámbito del quehacer de políticas públicas, como un programa, y encontrar factores explicativos a estos juicios evaluativos (Guzmán, 2007).
Y hacer recomendaciones respecto a los hallazgos significativos.

La **evaluación** apunta al mejoramiento del diseño e implementación de los programas públicos.

- Dos papeles:
 - retroalimentación permanente, en fases de diseño o de ejecución (aporta al proceso de aprendizaje institucional, y mejoramiento del desempeño del PP).
 - informar, a partir de criterios técnicos, el proceso de toma de decisión sobre la asignación de recursos públicos.

Se defiere del **monitoreo** en que éste suele ser parte de procesos internos de gestión programática, más regulares, y que utilizan mediciones a través de indicadores, principalmente de procesos y productos.

(Un **programa** es el conjunto de actividades ordenadas en componentes que persiguen un objetivo o propósito común.)

Los focos o ámbitos de una evaluación de PP

¿qué se va a analizar?

- **Justificación.** Diagnóstico o problema abordado.
 - **Diseño.** Ordenamiento y consistencia de objetivos, y componentes y actividades para responder a cada uno; y en relación a la evolución del diagnóstico.
 - **Organización y Gestión.** Principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa, y los principales procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que éste dispone.
 - **Resultados. Eficacia** (y **calidad**, sustentabilidad de R.) desde la perspectiva de los procesos, productos, y resultados intermedios y finales, y **eficiencia** (y **economía**).
 - **Sostenibilidad Institucional.** Soporte institucional (dependencia administrativa, rel. autoridad / programa, recursos institucionales).
 - **Continuidad.** Necesidad de existencia (relacionar diagnóstico y resultados alcanzados).
-

Relación Causa-Efecto / Resultados esperados

- Los **resultados esperados** de un programa corresponden a los **efectos** que se supone tendrán los bienes y servicios en la población beneficiaria.
- Se basan en la teoría y la evidencia empírica en la materia, y en análisis y discusión en relación al inicio del programa (forman parte de la justificación del PP).
- Explicitar **las hipótesis de causa – efecto** que están expresados genéricamente en los resultados esperados de un programa permite delimitar el objeto de la evaluación, y a la vez, precisar los hallazgos.
- Forman parte del marco metodológico de la evaluación, en conjunto con otros aspectos como las dimensiones a medir, criterios de valoración, métodos cuantitativos y cualitativos, entre otros.

(Se fundamenta en la Teoría del Cambio.)

Relación Causa-Efecto y Hipótesis. Ejemplos

Caso: Programa de empleo que entrega servicios de capacitación al interior de la empresa.

Hipótesis: Servicios de capacitación al interior de la empresa (causa) logran aprendizajes más relevantes que mejoran las competencias de los trabajadores (efecto).

Caso: Programa de innovación tecnológica que incluye el financiamiento de actividades de selección de socios estratégicos y de prospección asociativa (por parte de estos).

Hipótesis: Las actividades de prospección asociativas (causa) facilitan la formulación, evaluación y el desarrollo de proyectos de inversión (efecto).

Caso: Programa de bibliotecas en el aula en establecimientos de educación primaria.

Hipótesis: La disponibilidad de textos en un espacio físico cercano y familiar (causa) facilita su incorporación en las prácticas pedagógicas (efecto).

Marco Metodológico

- Garantizar independencia y confiabilidad, relevancia o pertinencia y oportunidad.
 - Tipo de evaluación en función de lo que se desea averiguar: evaluaciones rápidas o de escritorio (MML; otros) ; evaluaciones de impacto; evaluaciones ex ante (costo – beneficio, costo – efectividad)
 - Marco de evaluación:
 - ámbitos de control (procesos, productos, resultados)
 - focos a analizar
 - hipótesis a testear
 - criterios técnicos (eficacia, calidad, eficiencia, economía, sostenibilidad)
 - dimensiones a medir
 - Mediciones de desempeño a través de indicadores (temporalidad y fuentes de información)
 - Métodos de análisis
 - Métodos de recolección de información
-

Herramientas de evaluación

- PP pueden presentar aspectos tanto cualitativos como cuantitativos que deben formar parte del desempeño de un programa:
 - un programa de apoyo y asistencia técnica para trabajadores en un programa de reconversión laboral :
 - Cuantitativo: el porcentaje de trabajadores egresados del programa, la tasa de empleo post egreso del programa, el porcentaje de empleo formal e informal, la duración del primer empleo encontrado, el ingreso promedio del trabajador, etc
 - Cualitativos: la actitud de trabajadores frente al programa, la satisfacción con la asistencia recibida, la percepción de los trabajadores respecto de sus posibilidades de reconversión laboral, etc.
 - Herramientas ad hoc. a estas necesidades (recolección de data, índices desde encuestas, grupos focales, entrevistas en profundidad a informantes claves y actores del programa, etc.)
 - Herramientas cualitativas: conflictos explícitos o implícitos que forma parte del contexto del programa, comportamientos sociales y organizacionales, valores, expectativas, cuellos de botella
 - Triangulación de data a través de aplicar distintos métodos.
 - Preparación de fichas, encuestas, etc.
-

Evaluación de la gestión e institucionalidad de los PP

Proceso de evaluación

- Analizar algunos aspectos claves en relación a la institucionalidad y gestión que rodea la implementación del PP.
- Proceso:
 - Levantar y documentar el **modelo de gestión** del PP
 - Analizar si se adecua al diseño del programa, y si se implementa en pos de facilitar el logro del desempeño deseado.
 - Analizar las **capacidades institucionales** que permite **sostenibilidad** al PP en el mediano y largo plazo.
 - Sacar conclusiones principales en relación a la adecuación del modelo de gestión y capacidades institucionales para la implementación del diseño del PP, y el logro de resultados.
 - Desarrollar recomendaciones orientados a mejorar la gestión y desarrollar capacidades.

(Metodología DIPRES, Chile, EPG)

El modelo de gestión consiste en:

1. Estructura organizacional/funcional y soporte recurso humano
 2. Mecanismos de coordinación intra e interinstitucional
 3. Procesos de producción de los componentes
 4. Funciones y actividades de sistemas de monitoreo y evaluación
-

Levantar el modelo de gestión

Estructura organizacional

- Describir la organización y las funciones de la unidad responsable del Programa.
 - Incorporar organigrama de la unidad:
 - Indica los distintos niveles de dependencia a nivel central, regional y/o local
 - Cómo se inserta en el Servicio o Ministerio correspondiente.
 - Incorporar todos los servicios/agencias en los distintos ministerios.
 - Dotaciones de personal según modalidad de contrato de la unidad responsable del Programa
-

Mecanismos de coordinación intra e interinstitucional

- Describir los mecanismos de coordinación y la asignación de responsabilidades de la Unidad Responsable al **interior de la institución** (en sus *distintos niveles funcionales y/o territoriales*).
 - Describir los mecanismos de coordinación y la asignación de responsabilidades de la Unidad Responsable **con otras instituciones relacionadas** (incluyendo aquellas *en distintos niveles funcionales y/o territoriales*).
-

Procesos de producción de los componentes

- Describir la **cadena de producción** con **flujograma** de las actividades involucradas (calendarización, organismos responsables).
- Describir **modalidades de producción** o formas de proveer los bienes y/o servicios.
- Especificar si existen **mecanismos de participación** de usuarios, ¿cuándo? (diseño, ejecución), y describirlos.
- Especificar las **responsabilidades directas** y aquellas delegadas a **terceros (públicos o privados)**
- Describir los **criterios de focalización y mecanismos de selección** de **beneficiarios** del Programa.
- Describir la **asignación / distribución de recursos** según territorios, componentes, al interior de los componentes.
- Describir los **mecanismos de transferencia de recursos a beneficiarios.**
- Describir los **mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago a ejecutores finales** (contratos / convenios) en el caso de las funciones que se delegan.
- Describir los **mecanismos de recuperación de costos** total o parcial, y si contempla **aporte de terceros**, describir los mecanismos diseñados para tales efectos.

Focalización

- Defn: consiste en **concentrar** la provisión de bienes y/o servicios en **una población de beneficiarios objetivos claramente identificada**, a la que se quiere llegar con determinado programa o proyecto.
 - Se debe seleccionar determinados sectores o grupos sociales para ser receptores de determinados recursos o beneficios.
 - La necesidad de focalizar surge cuando **la población no es homogénea** en términos del grado o magnitud con que presenta el problema que el programa pretende resolver.
 - **Grupo vulnerable:**
 - población que, por sus particulares características, se encuentra en alguna situación de carencia o desigualdad, las que pueden ser atribuidas a aspectos socioeconómicos, étnicos, de género, entre otras características.
 - Hay tres momentos: evaluación de diseño, evaluación de gestión y evaluación de resultados.
-

Analizar la focalización en relación al diseño del programa

- En relación al **diseño**, primero se debe identificar si el programa evaluado debe o no ser focalizado de acuerdo a su propósito.
- Según esto, qué criterios definen esta focalización en relación a las carencias y desigualdades presentes en la población.
- Segundo, se deben analizar éstos criterios y los instrumentos y procedimientos que se han diseñado para su implementación.
- Por ejemplo, cuando el criterio de focalización es el nivel socioeconómico (de ingresos) de la población, se requiere de instrumentos y procedimientos para determinar quienes serían los más pobres y por ende merecedores de los beneficios.

En relación a gestión y resultados

- Respecto de la aplicación (en el área de **gestión**), se debe identificar si los instrumentos y procedimientos funcionan según lo diseñado.
- En relación a los **resultados** se debe evaluar si el programa ha logrado llegar a la población que se deseaba atender.
- Para esto es necesario utilizar indicadores consistentes con los criterios definidos.
- Ejemplos:
 - el porcentaje de beneficiarios pertenecientes al primer quintil de ingreso
 - el porcentaje de beneficiarios bajo la línea de pobreza
 - el porcentaje de beneficiarios pertenecientes a cierta etnia
 - El porcentaje de beneficiarios hombres

Funciones y actividades de sistemas de monitoreo y evaluación

- Identificar y describir **la función e instrumentos** de M&E que utiliza el Programa. (las dimensiones y/o ámbitos del monitoreo y evaluación, instancia en la que radica la responsabilidad de estas funciones y la periodicidad de sus procesos.)
 - Identificar y describir las principales **bases de datos** con que cuenta el Programa para seguimiento y monitoreo. (principales categorías de información que se procesa en cada una; indicadores de gestión que se generan a partir de las variables que incluyen; frecuencia de actualización; etc).
 - Describir brevemente **cómo se vinculan** los instrumentos y bases de datos para el monitoreo y evaluación del Programa con los **sistemas de control de gestión** en la Agencia o Servicio, o Gobierno.
 - En caso que se haya realizado **evaluaciones** del Programa que sean relevantes para el análisis de la presente evaluación, describir sus conclusiones y métodos.
-

Otros programas relacionados

- Identificar y describir los programas que desarrolle la misma institución responsable u otras instituciones públicas o privadas que estén orientados a la misma población objetivo y vinculados con los objetivos del Programa.
 - Especificar el tipo de coordinación existente y cómo interactúan.
-

Analizar el modelo de gestión

¿Se adecua a la implementación del diseño del Programa?

?Se orienta en pos del logro de los resultados del Programa?

Estructura organizacional

Mecanismos de coordinación

y asignación de responsabilidades

1. ¿Es adecuada la estructura organizacional del Programa para la producción de los componentes y el logro del propósito?
 2. Verificar si las funciones y responsabilidades identificadas se cumplan en la práctica.
 3. ¿Cómo ha operado la asignación de responsabilidades en el Programa y los mecanismos de coordinación al interior de la institución (en sus distintos niveles funcionales y/o territoriales) y con otras instituciones relacionadas?
-

-
- **Gestión y Coordinación con programas relacionados:**
Analizar posibles complementariedades o duplicidades entre el Programa y los programas relacionados. Evaluar las modalidades de coordinación y articulación.
 - **Mecanismos de participación:** De existir mecanismos de participación de usuarios (control social), analizar si son adecuados y cómo han operado.
 - **Criterios de focalización y selección de beneficiarios de los componentes:**
 - Evaluar el funcionamiento de los mecanismos de selección de beneficiarios
 - Evaluar la aplicación de los instrumentos y procedimientos para la focalización y selección de beneficiarios con respecto de lo diseñado.
 - Evaluar los resultados de la focalización sobre la base de los indicadores y/o información disponible. ¿Se ha llegado a la población que se deseaba atender?, ¿si no ha sido así, qué explicación existe?.
-

Criterios de Asignación de Recursos, Mecanismos de transferencia de recursos y modalidad de pago

- Evaluar los criterios de asignación/distribución de recursos: (a) entre territorios; (b) entre componentes; y (c) al interior de los componentes.
 - En caso de existir funciones que se delegan en otras instituciones involucradas en la ejecución del Programa (públicas o privadas), evaluar **cómo operan los mecanismos de transferencia de recursos** (entre otros, oportunidad) y modalidad de pago
 - Nivel central – niveles territoriales
 - Nivel territorial - ejecutores
 - En caso de existir transferencia de recursos a beneficiarios finales/intermedios, evaluar **cómo operan los mecanismos de transferencia de recursos**.
-

Relación Ejecutor e Institución Responsable del Programa. Incentivos y Modalidades de Pago (contrato explícito / implícito)

Las principales condiciones que debe cumplir un "contrato" para ser eficiente son:

- Las partes deben tener acceso a información confiable y a bajo costo.
 - Se debe incorporar incentivos que permitan reducir los "comportamientos oportunistas" de alguna de las partes involucradas, y que promueva la eficiencia en la provisión del servicio.
 - Se debe permitir tener capacidad de monitoreo de las actividades para la evaluación de su cumplimiento, así como de la calidad de los productos.
 - Se debe incluir el diseño de estándares o indicadores de desempeño que, en conjunto, configuren un sistema adecuado que facilite el monitoreo del cumplimiento del mismo.
 - El contrato debe incorporar mecanismos que los hagan exigibles.
-

Funciones y Actividades de S&M

Evaluar cómo ha operado la función de seguimiento y evaluación desarrollada por el Programa en cuanto a generación de información:

1. ¿Las bases de datos disponibles incluyen la información requerida por el Programa?
 2. ¿El sistema de seguimiento y evaluación genera información pertinente, de calidad, periódica y oportuna?
 3. ¿La información generada retroalimenta la toma de decisiones?
 4. ¿La información de seguimiento y evaluación del Programa se vincula adecuadamente con la información requerida por el SICG institucional?
-

Conclusiones y recomendaciones en relación a la gestión del Programa

¿El modelo de gestión se adecua a la implementación del diseño del Programa?

¿El modelo de gestión se orienta en pos del logro de los resultados del Programa?

Las conclusiones deben ser precisas y fundamentarse en las revisiones y análisis evaluativos.

Presentar todos aquellos resultados que han sido insuficientes de acuerdo a los objetivos del programa, señalando los antecedentes que respaldan estas conclusiones (indicadores, mediciones, etc.).

Presentar todos aquellos resultados que son destacables.

Las recomendaciones planteadas deben señalar con precisión los aspectos del programa que requieren cambios, la orientación o sentido de esos cambios y los elementos que hacen posible su implementación.

Sostenibilidad de un PP

Dice relación con todas aquellas condiciones que permiten que el programa logre **continuidad operativa** y **cumplimiento de sus objetivos** en el mediano y/o largo plazo (dep. de la vida útil del PP).

1. **Características organizacionales:** compromiso de las autoridades, acceso a los centros de decisión, espacios de coordinación inter-institucional, formalización de su estructura operativa
2. **Capacidades existentes en el programa:** capacidades profesionales, dotación de recursos, disponibilidad de financiamiento para un período relevante
3. **Valoraciones de actores externos** a la institución o programa, tales como legitimidad ante los beneficiarios y credibilidad por parte de actores políticos y sociales.

Entregar un juicio global acerca de la factibilidad de que el programa siga funcionando y cumpliendo de manera adecuada sus objetivos, dadas las condiciones actuales de operación, en términos de los factores antes mencionados.

Proceso de evaluación del PP

Recopilación de la descripción del Programa.

Análisis Evaluativo:

- ❑ **Justificación.** Diagnóstico o problema abordado.
- ❑ **Diseño.** Ordenamiento y consistencia de objetivos, y componentes y actividades para responder a cada uno; y en relación a la evolución del diagnóstico. (MML)
- ❑ **Organización y Gestión.** Principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa, y los principales procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que éste dispone.
- ❑ **Resultados. Eficacia** (y **calidad**, sustentabilidad de R.) desde la perspectiva de los procesos, productos, y resultados intermedios y finales, y **eficiencia** (y **economía**).
- ❑ **Sostenibilidad Institucional.** Soporte institucional (dependencia administrativa, rel. autoridad / programa, recursos institucionales).
- ❑ **Continuidad.** Necesidad de existencia (relacionar diagnóstico y resultados alcanzados).

Conclusiones

Recomendaciones (en cada área, incluyendo MML)

Retroalimentación al ciclo presupuestario de planificación, gestión y diseño de programa

Ejercicio de taller

- ❑ Analizar críticamente los antecedentes respecto a la gestión del programa y su sostenibilidad, y los juicios evaluativos al respecto.
 - ❑ Formular recomendaciones respecto a estos ámbitos de control que se articulan en un plan de mejoramiento para el programa. Incorporan propuestas específicas.
-

Bibliografía

- Guzmán, Marcela (2007). Evaluación de Programas Públicos. Serie Gestión Pública 64. ILPES
 - DIPRES, Chile (2004). Notas técnicas
 - DIPRES, Chile. Metodología para la evaluación de programas. Fichas e instrumentos.
 - Moore, Mark H. (2005). Creating Public Value. Strategic Mangement in Government. Harvard University Press.
-

!Muchas gracias!

Lucy Winchester

ILPES

lucy.winchester@cepal.org

