

ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES EN TORNO A LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS, LA INVESTIGACIÓN Y LA PRODUCCIÓN DE DATOS

Evaluación, monitoreo, investigación, información estadística, registros administrativos. Las diferencias entre estas nociones no suelen ser tan claras para quienes no trabajan en estos temas cotidianamente, lo cual propicia su uso indistinto. Este breve glosario se orienta, precisamente, a especificar sus respectivas definiciones para clarificar sus diferencias.

Evaluación de políticas, programas o proyectos

En términos generales, la evaluación de políticas, programas y proyectos “es una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentados y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas y formular recomendaciones para tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura” (Niremberg, Brawerman y Ruiz, 2000: 32). Así, sus finalidades principales son: conocer para generar recomendaciones orientadas a la mejora de las intervenciones y valorar, de acuerdo a determinados parámetros, si los cambios observados en el tiempo van en el sentido que postula y espera el programa o proyecto.

Momentos de la evaluación

Dado que la evaluación de una política, programa o proyecto es un proceso permanente y continuo de indagación y valoración, asume ciertas particularidades en sus distintas etapas, a saber: durante el diseño o planificación (evaluación Ex Ante), durante su ejecución (Línea de Base y Medio Término) y en la etapa de finalización (evaluación Ex Post/ de Resultados y de Impacto).

- **La evaluación Ex Ante:** es la herramienta que se utiliza antes de implementar o aprobar un programa o proyecto. Tiene como finalidad determinar *pertinencia - coherencia interna - factibilidad - viabilidad* de la propuesta elaborada.
- **La evaluación durante la ejecución del programa o proyecto remite a dos instancias clave:**
 - **Línea de Base:** es la situación al comienzo. Esta instancia de evaluación permitirá, por un lado, conocer la situación inicial (diagnóstico) de la que parte el programa o proyecto, y por el otro, será un parámetro para cotejar *resultados* de la intervención durante y al finalizar la ejecución del programa o proyecto.
 - **Medio Término:** esta instancia de evaluación aporta información sobre la marcha del programa o proyecto y el nivel de cumplimiento de las acciones planificadas. Es un insumo valioso para quienes gestionan el programa o proyecto, en tanto facilita -durante su ejecución- la detección de posibles

desvíos respecto a los objetivos propuestos inicialmente y en relación con las posibles nuevas condiciones de desarrollo en que se está ejecutando. Es una herramienta que aporta información para incorporar ajustes y tomar decisiones que optimicen su ejecución.

- **La evaluación Ex Post:** al igual que las evaluaciones realizadas durante la ejecución, presentan dos instancias relevantes. Tanto las evaluaciones de resultados como las de impacto ofrecen insumos importantes para las decisiones de política, a la luz de la información obtenida, para poder identificar específicamente aquellos aspectos que sea necesario profundizar y continuar en futuras intervenciones.
 - **Evaluaciones de Resultados:** son las que se realizan inmediatamente después a la finalización de un programa o proyecto. Suelen focalizarse en sus resultados a corto plazo y, en caso de existir evaluaciones previas a la ejecución, servirán como un parámetro de comparación, habiendo transcurrido el plazo previsto de las acciones. Es una evaluación a modo de balance final. En esta instancia se prioriza evaluar la eficacia o efectividad global de un programa o proyecto considerando en qué medida se cumplieron sus objetivos específicos, cómo contribuyó a modificar la situación que dio origen al programa o proyecto, identificar los efectos esperados y no esperados, así como también los factores que contribuyeron a producir los resultados obtenidos.
 - **Evaluaciones de Impacto:** este tipo de evaluación se realiza tiempo después de la finalización de las acciones del programa o proyecto con la intención de determinar en qué medida los cambios obtenidos son producto de esa intervención. Además, se propone indagar acerca de las modificaciones observables en las condiciones de vida de la población beneficiaria del programa o proyecto (incluso más allá de los destinatarios directos). Así, la medición tendría que dar cuenta de una diferencia entre un valor inicial de los indicadores del problema que dio origen al programa o proyecto y una medición posterior a la intervención, en el mediano o largo plazo.

Algunas especificaciones sobre las evaluaciones de impacto

Este tipo de evaluación suele ser una de las más demandadas por los referentes de los programas o proyectos del Ministerio de Educación e Innovación de la CABA. Si bien la información aportada por este tipo de evaluación es muy provechosa para la gestión, en la práctica su diseño presenta algunos desafíos.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, la evaluación de impacto tiene por finalidad conocer la contribución de las acciones del programa o proyecto en la población destinataria y determinar si los cambios observados son atribuibles exclusivamente a su intervención.

Para ello, es necesario identificar con precisión:

- La población objetivo y la población beneficiaria que accede al programa o proyecto.
- Los indicadores que permiten evidenciar el estado del problema.

- Los objetivos y metas que se proponen a partir de la intervención, definiendo además la cadena de acciones y los tiempos en los que se espera lograrlos.

Para que una evaluación de impacto demuestre que los cambios producidos se deben a la intervención en estudio y no a otros factores que puedan estar influyendo, se debe utilizar algún tipo de diseño experimental.

El diseño experimental clásico requiere:

- Utilizar dos grupos comparables, que sean análogos en todas sus características, uno de los cuales será el grupo objeto de tratamiento -aquel al que llega el programa o proyecto- y el otro, denominado como grupo de control o de comparación, constituido por una población con las mismas características, pero a la que no llega la intervención.
- Introducir el estímulo -las acciones del programa o proyecto- en el grupo que es objeto del tratamiento y dejar que estas acciones actúen durante determinado tiempo.
- Medir los indicadores en dos momentos (por eso se habla de mediciones ex ante y ex post), correspondientes a la situación inicial y a la que resulta a posteriori de la intervención del estímulo en el grupo experimental.

Solo cumpliendo estos requerimientos será posible afirmar que los cambios observados son productos del impacto del programa o proyecto evaluado, que estos cambios no se hubieran dado de todos modos sin la intervención y qué resultados se hubiesen dado en ausencia del programa o proyecto (contrafactual).

Un diseño ideal sería aquel en el que se seleccionan al azar los participantes (por ejemplo, escuelas) para asignar grupos de tratamiento y control, y luego se realiza la intervención en el grupo de tratamiento. En general, los programas o proyectos están dirigidos a destinatarios con ciertas características o bien se trata de intervenciones universales, situaciones que impiden la selección de grupos al azar a excepción de que la intervención se realice de manera progresiva.

En este sentido, pocos programas educativos, y por tanto evaluaciones, logran cumplir con todos estos requisitos. Por eso suelen predominar los diseños cuasi experimentales que miden impacto, pero con algunas restricciones respecto del diseño experimental clásico. Entre las restricciones más frecuentes se pueden mencionar la imposibilidad de construir un grupo de control equivalente al grupo de tratamiento. Esto sucede, por ejemplo, cuando una beca estudiantil es asignada a la población más vulnerable de cada escuela y no resulta posible tener un grupo de comparación con las mismas características, ya que los estudiantes que no la obtuvieron estarán siempre en mejor situación social. También, cuando se trabaja con mediciones longitudinales (antes y después de la intervención), pero al interior del mismo grupo por no poder contar con uno de control comparable, o cuando no se puede manipular el estímulo (las acciones del programa o proyecto) de la misma manera entre la población beneficiaria.

De las precisiones anteriores se desprende que las evaluaciones de impacto no deben confundirse con otros tipos de evaluación que describen cambios en la población objetivo o beneficiaria, que resultan valiosos para examinar el nivel de mejora en los indicadores elegidos para medir la acción positiva del programa o proyecto, pero que no permiten establecer relaciones causales.

Monitoreo y seguimiento de un programa o proyecto

El monitoreo es un seguimiento sistemático de los principales indicadores de implementación y desempeño de un programa o proyecto, para verificar el cumplimiento de tareas y seguir la evolución de la intervención y sus resultados.

Este seguimiento se realiza mediante un proceso de recolección de información periódica y sistemática que permite conocer el avance en el desarrollo de las acciones del programa o proyecto.

Un sistema de monitoreo se construye a partir de indicadores. El monitoreo registra los “movimientos” de los indicadores hacia el logro de determinadas metas preestablecidas y permite inferir conclusiones apreciativas acerca de su comportamiento o variación. Los indicadores a contemplar tienen unidades de medida, verificables y cuantificables, que puedan dar cuenta de acciones, recursos, resultados parciales y toda información que sea pertinente relevar sobre el desarrollo del programa o proyecto. Por ejemplo, “cobertura” (que a menudo suele ser confundida con una medida de “impacto”), resulta ser un indicador relevante de la puesta en práctica del programa o proyecto, dado que describe la porción de la población objetivo alcanzada por la intervención prevista.

El monitoreo suele ser complementado con otras instancias evaluativas, dado que estas profundizan ciertos aspectos que se consideran necesario analizar, y contempla distintas metodologías, no solo cuantitativas sino también cualitativas. El monitoreo y la evaluación, en conjunto, ofrecen una mirada integral del programa o proyecto bajo estudio. Ambos son necesarios para mejorar la administración y gestión de Políticas, Programas o Proyectos

Investigación

La investigación en ciencias sociales y humanas se propone enriquecer el conocimiento y la comprensión sobre los fenómenos sociales y se caracteriza por la capacidad de abordar objetos o problemas conforme a principios lógicos y empíricos aceptados por la comunidad científica. Esto supone la existencia de criterios para pensar las preguntas pertinentes, los conceptos a usar, las poblaciones o muestras de relevancia y los instrumentos de recolección de datos y de análisis a utilizar. Las dos grandes perspectivas metodológicas, la cuantitativa y la cualitativa, organizan de manera diferente esos criterios, así como la opción por una u otra, o su complementación, de acuerdo con el tipo de conocimiento que se quiera obtener sobre un tema (Sautu, 2001 y 2003).

La metodología de la investigación, que es compartida con la evaluación de Programas o Proyectos, puede ser cuantitativa, cualitativa o mixta.

- **Abordaje cuantitativo:** se caracteriza por un alto componente deductivo; el lenguaje sobre el cual se trabaja la información es numérico y se opera sobre aspectos objetivos, observables y cuantificables. Los resultados obtenidos son generalizables al universo que representa la muestra analizada, variando el margen de error y su representatividad en función de las características del diseño muestral. Los datos cuantitativos dan cuenta de cuántos dicen qué, en qué proporción un dato está presente en la población. Las encuestas (presenciales,

telefónicas o en línea) son la principal herramienta de trabajo bajo el enfoque cuantitativo.

- **Abordaje cualitativo:** aquí predomina la inducción, comprensión, interpretación, el lenguaje verbal, el énfasis en los aspectos subjetivos: captación y comprensión de actitudes, conductas, valores y motivaciones internas. Los resultados obtenidos del enfoque cualitativo son limitados en cuanto a su proyección y extrapolación al universo. La información cualitativa permite entender el por qué de las opiniones o procesos, sin poder dimensionar estas respuestas en la población. Entre las técnicas cualitativas, las más utilizadas son: entrevistas en profundidad, grupos focales, estudio de caso, observaciones.

Investigación educativa

La investigación educativa desarrollada por organismos que integran ámbitos de gobierno de la educación puede tener como objeto distintos procesos, instituciones o actores vinculados con el sistema educativo, orientarse a describir procesos generales o poner el foco en políticas o programas específicos. Uno de sus propósitos específicos es difundir y poner los resultados de sus estudios a disposición de los actores escolares que se desempeñan cotidianamente en las instituciones, en torno a ellas o en la gestión central del sistema, así como brindar alertas y orientaciones sobre la puesta en práctica de las políticas educativas y de los avances y desafíos de los problemas bajo estudio.

La investigación puesta al servicio de la gestión del sistema educativo tiene por objetivo contribuir a la comprensión de aspectos específicos del campo, como las problemáticas que afectan a los distintos niveles, la interacción entre las percepciones de los actores escolares y de los tomadores de decisiones, la articulación de políticas, entre muchas otras.

En síntesis, sus propósitos se vinculan principalmente con la producción de conocimiento para la toma de decisiones en materia de política educativa para el mejoramiento de las acciones que se llevan a cabo al interior de las instituciones. En este sentido, la investigación educativa desarrollada desde estos organismos puede vincularse a lo que se denomina “investigación educativa para las políticas” [educational policy research] en tanto su producción está asociada a la posibilidad de ser reapropiada para diseñar, decidir o revisar el modo en que se llevan adelante las políticas educativas definidas por diferentes actores en distintos niveles del sistema educativo (Vinacur y Dabenigno, 2017).

Información estadística y registros administrativos

Existen tres grandes fuentes para obtener información estadística: los censos, las encuestas y los registros administrativos. Estas tres fuentes responden a dos grandes estrategias de obtención de datos que difieren en sus fines, en sus lógicas y en la organización de sus procesos de trabajo.

Por un lado, los censos y las encuestas configuran aquello que se denomina “proceso de producción estadística de datos primarios” y hacen uso de procedimientos e instrumentos (formularios, cuestionarios) de recolección de información basados en objetivos estadísticos y en fundamentos conceptuales y metodológicos explícitos. Por el

otro, la estrategia de generación de información estadística a partir de la utilización de datos secundarios provistos por registros administrativos ya existentes se denomina “proceso de conversión estadística de los registros administrativos” (INDEC, 2008).

Si bien los datos procedentes de relevamientos estadísticos y registros administrativos suponen distintas lógicas de producción, su tratamiento posterior en términos de acondicionamiento, consistencia y consolidación permiten obtener información válida, confiable y comparable en el tiempo para orientar y sustentar la toma de decisiones en los distintos ámbitos de gobierno.

Información estadística

En términos generales, la información estadística requiere el cumplimiento de determinadas condiciones, entre las que se destacan las siguientes:

Universalidad: es decir que todas las unidades de análisis o registro deben estar previstas conceptualmente.

Delimitación temporal en la captura del dato: los relevamientos pueden ser continuos o puntuales. Pero es necesario precisar las fechas de corte con el objeto de:

- Delimitar la cobertura (poder medir que cantidad del universo ha sido relevado).
- Evitar la duplicación de registro de una misma unidad de análisis en momentos distintos.
- Conocer la situación que se está midiendo en un determinado momento del tiempo (por ejemplo, las series estadísticas de matrícula escolar presentan la cantidad de alumnos matriculados al 30 de abril de cada año).

Correcta definición de las variables: las variables son aspectos observables de un objeto. Deben referirse a un solo aspecto del objeto y ser observables en la totalidad del universo.

Adecuados sistemas de categorías: las categorías de las variables deben ser exhaustivas y mutuamente excluyentes.

- Criterio de exhaustividad: todos los casos deben estar contemplados teóricamente dentro del sistema de categorías de cada variable.
- Criterio de exclusión mutua: a cada unidad de análisis le corresponde un único valor (categoría) dentro de una variable.

Procedimientos para garantizar la calidad de los datos: tiene por objeto detectar posibles errores en la producción de la información y eventualmente corregirla en base a normas predeterminadas para obtener datos válidos y coherentes.

Registros administrativos

Es posible definir a los registros administrativos como los que se caracterizan por “ser procesos de captación permanente de datos sobre personas, hechos, procesos y competencias propias de la gestión, que utilizan instrumentos (formularios, fichas, expedientes, etcétera) adecuados a estos fines, donde los datos se archivan en distintos

formatos, se totalizan periódicamente y se difunden a las autoridades institucionales como insumo de la gestión.

La utilización como insumo estadístico de datos provenientes de registros administrativos generados por otra entidad u organización o personas, demanda la aplicación de ciertos controles (por ejemplo, cobertura, delimitación temporal) que aseguren la utilidad y calidad de los datos, ya que los propósitos, variables, recolección, archivo y tratamiento, son ajenos a los fines estadísticos.

De esa manera, es posible otorgar a los datos la confiabilidad requerida para la producción estadística oficial” (INDEC, 2008).

Bibliografía

Apel, N., Novas, M. y otros (2010) “Aportes hacia una cultura de la evaluación de Programas y Proyectos”. Ministerio de Educación del GCBA, Dirección de Evaluación Educativa.

Cohen, A. y Franco, R. (1993). La evaluación de proyectos sociales, Madrid: Siglo Veintiuno España Editores S.A.

INDEC (2008). Materiales institucionales, conceptuales y metodológicos. Buenos Aires: Cuadernos del Sistema de Integral de Estadísticas Local (SIEL) N°7. Serie 1.

Infesta Domínguez, G. (1996). “Diseños experimentales: su utilidad en la formación metodológica en Sociología”, trabajo presentado en Segundas Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires: 1976-1986. Veinte años después: las huellas del pasado reciente en la Argentina de hoy, Buenos Aires, 11 al 13 de noviembre.

Niremberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). Evaluar para la transformación. innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales, Buenos Aires: Paidós, Colección Tramas Sociales.

Niremberg, O.; Brawerman, J.; Ruiz, V. (2003): “Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia”, Buenos Aires: Paidós.

Sautu, R. (2001) “Acerca de qué es y no es investigación científica en ciencias sociales”. En: C. Wainerman y R. Sautu (comps.), La trastienda de la investigación. Buenos Aires: Editorial Lumiere, 3ª Edición ampliada, pp. 227-243.

Sautu, R. (2003) Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación. Buenos Aires: Editorial Lumiere.

SIEMPRO-UNESCO (1999): “Gestión Integral de Programas Sociales orientada a resultados. Manual metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales”, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Vinacur, T. y Dabenigno, V. (2017).”Introducción” en Dabenigno, V.; Vinacur, T. y Krichesky, M. (comps). La educación secundaria en la ciudad de Buenos Aires. Contribuciones del campo de la investigación socioeducativa, Buenos Aires: EUDEBA.