

Ponencia en el marco de:

VIII Congreso de la Asociación Española de Ciencias Políticas y de la administración, AECPA : “Política para un mundo en cambio”. Valencia, 18, 19 y 20 de Septiembre de 2007

AREA VI "POLÍTICAS PÚBLICAS": Grupo de Trabajo 17: Análisis y Evaluación de políticas públicas”

Título:**El diseño de procesos de Evaluación de Programas en el Sector de la Cooperación al Desarrollo: El papel del diagnóstico previo en el análisis de la evaluabilidad y en la acotación del objeto a evaluar.**

Autor: Antonio Luján Martínez

Institución: Red de Recursos de Evaluación y Aprendizaje (Redcrea S.L.)

Dirección electrónica: info@redcrea.es

Web: www.redcrea.es

Resumen:

En el marco de la realización del Master Evaluación de Programas y Políticas Públicas se desarrolló la memoria final de grado “Diagnóstico y pautas para el diseño de la Evaluación del Programa de Jóvenes Cooperantes”. Dicho trabajo permitió no sólo describir la estructura, funcionamiento y objetivos de un programa de formación y prácticas profesionales en el sector de la cooperación al desarrollo, sino la oportunidad de profundizar en algunos de los pasos previos en el proceso de diseño de la evaluación, así como visualizar protocolos en la labor de diagnóstico que iban más allá de la mera descripción y acotación del objeto a evaluar. El resultado ha permitido reconocer vínculos de carácter informativo y metodológico entre el proceso de diagnóstico desarrollado y los elementos de evaluabilidad para el diseño del proceso evaluativo.

Nota biográfica:

Licenciado en psicología y Master en Evaluación de Políticas Públicas. Desarrollo profesional en el sector de la cooperación al desarrollo como cooperante en diversas Agencias de Cooperación y países. En los últimos años se ha desempeñado en el ámbito de la consultoría estratégica y de gestión en el área social y educativa a nivel internacional, especialmente en labores de diagnóstico institucional, planificación, seguimiento y evaluación.

Palabras clave: evaluación, diagnóstico, evaluabilidad.

I. Antecedentes y Justificación.

El análisis que se desarrolla en la presente ponencia se enmarca en la realización del Master Evaluación de Programas y Políticas Públicas¹, y en el desarrollo de la memoria final de grado titulada “Diagnóstico y pautas para el diseño de la Evaluación del Programa de Jóvenes Cooperantes²”. Dicho trabajo de investigación documental permitió al autor no sólo describir la estructura, funcionamiento y objetivos de un Programa de formación y prácticas profesionales en el sector de la cooperación al desarrollo, sino la oportunidad de profundizar en algunos de los pasos previos, no siempre lo suficientemente identificados, en el proceso de diseño de la evaluación relacionados con el mencionado Programa. Esta labor permitió visualizar protocolos en la labor de diagnóstico y evaluabilidad que iban más allá de la mera descripción y acotación del objeto a evaluar.

La idea de partida pretendió diseccionar el Programa de Jóvenes Cooperantes³ y mostrar una fotografía de sus principales elementos que permitiera prioritariamente identificar los siguientes aspectos:

- Una valoración lo más exhaustiva posible de los **elementos de evaluabilidad** del programa, según los criterios que actualmente está desarrollando la Agencia Española de Cooperación internacional.
- Aportar pautas para orientar un posible **diseño de la evaluación** del Programa en sus primeras fases (motivación para evaluar, definición de la unidad de evaluación, y la implicación de los actores y el contexto sociopolítico).

Junto a ello, y a la experiencia profesional del autor como cooperante en el sector de la cooperación internacional al desarrollo con diversas instituciones, así como su participación en una amplia gama de procesos de evaluación en el sector, hay tres aspectos que sirven de punto de partida para el análisis y justificación del presente documento:

- a) Las características evolutivas de la **cooperación al desarrollo en España**, después de más de dos décadas, hacen difícil pensar en este sector como en un espacio incipiente o joven en la gestión de las políticas vinculadas. El marco jurídico, organizacional y estratégico desarrollado en el sector en los últimos años, junto con el volumen de las distintas intervenciones, ha obligado a plantear parámetros de **calidad** de este tipo de políticas, en donde el campo de la evaluación juega un rol de vital importancia a la hora de ofrecer perfeccionamiento o mejora, rendimiento de cuentas o responsabilidad, y ejemplificación o iluminación para acciones futuras en el sector⁴.
- b) Una buena parte del diseño del presente trabajo se va a centrar en los elementos de **evaluabilidad** y de **diagnóstico del contexto** como aspectos previos a la elaboración de unas pautas para el diseño de la evaluación de un

¹ Organizado por el Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación de la Universidad Complutense de Madrid (promoción 2005 – 2006).

² Programa de formación y prácticas profesionales en el sector de la cooperación al desarrollo, gestionado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Instituto de la Juventud, INJUVE.

³ En adelante PJC.

⁴ *Stufflebeam y Shinkfield* (1987: 23) señalan estas 3 funciones básicas - *improvement, accountability y enlightenment* -, según el uso que se quiera hacer de la evaluación (tomado de María Bustelo Ruesta. Págs 13-32 *¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación?*, en Bañón, Rafael (comp.) 2002. *La evaluación de la acción de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos).

Programa como el PJC. Estos elementos previos pueden sacar a la luz aspectos de la gestión del Programa que sin un análisis de diagnóstico previo y sistemático podrían quedar ocultos, y por tanto afectar al análisis de la propia evaluabilidad del Programa, así como al posterior diseño de la evaluación. La experiencia en el sector nos muestra multitud de contextos y una variable complejidad a la hora de acotar los objetos susceptibles a ser evaluados, en donde quizá sea necesario invertir previamente en procesos de diagnóstico que hagan aflorar la “caja negra” o los elementos que realmente están en la base del funcionamiento del Proyecto o Programa.

- c) Por último, los últimos acontecimientos y debate en relación a la **transparencia** y fidelidad en la gestión de los recursos en el sector de la cooperación al desarrollo en España, no hacen más que incrementar la necesidad de que este sector cuente con mayores instrumentos de retroalimentación en su gestión, con independencia del origen público o privado de los fondos, y de la institución (oficial, ONGD, Fundación, Universidad, etc.) que lo gestione. En nuestro caso se trata ofrecer o reforzar argumentos en relación al valor añadido que supone incorporar un Programa, en nuestro caso de carácter público, a un proceso real de evaluación, frente a la inercia de no ser cuestionado pero con pocas posibilidades de aprender y mejorar su gestión.

Se considera que estos elementos, con mayor o menor peso, motivan una reflexión sobre el diseño de procesos de evaluación, no sólo en el sector de la cooperación al desarrollo, sino que es extrapolable a otros sectores de carácter público, y al debate sobre la cultura de evaluación en España, especialmente en lo referente a la toma de decisiones a la hora de plantear un proceso de evaluación sobre una política, programa, plan o proyecto.

II. El Marco “ilógico” y su vinculación con el diseño de la evaluación. La descripción del problema.

En las primeras fases de elaboración del análisis del PJC surgió casi de manera inmediata un conjunto de carencias que inicialmente hacía pensar en la “no” adecuación del Programa para asumir un proceso de evaluación:

- a) La gestión de PJC se sustentaba en un entramado institucional complejo: vinculado a tres estructuras institucionales públicas diferentes ⁵ e independientes y, dentro de ellas, con diversas áreas de gestión internas. Así mismo estaban implicadas estructuras de ámbito nacional, autonómico e internacional. Este entramado, además, no establecía claramente los espacios de coordinación, competencias y funciones en la gestión del PJC.
- b) Quizás el elemento más crítico fue la invisibilidad de una “Teoría del Programa”. La lógica de intervención, las relaciones causales que determinan los objetivos y resultados a lograr por el PJC, estaban ocultos bajo una inercia de protocolos de gestión acuñados durante los casi 20 años de funcionamiento del PJC.
- c) Por último, aunque el Programa tenía identificados una serie de procesos en su gestión, éstos adolecían del soporte documental que permitiera ver los criterios, actores, pautas de coordinación, y demás elementos de gestión que sustentaban su funcionamiento.

En definitiva el Programa planteaba serias dudas sobre si cumplía con unos parámetros mínimos para ser evaluado. No sólo eso sino que inicialmente con la información disponible no se llegaba a sustentar un verdadero análisis de la evaluabilidad del Programa, en donde se pudieran recomendar acciones para resolver las deficiencias estructurales del mismo. Esto último fue uno de los puntos centrales de la labor que se desarrolló, a través de la formulación de una serie de preguntas:

- ¿Cómo plantear un proceso de evaluación en contextos con significativas carencias, al menos inicialmente, a la hora de identificar las principales características del Programa (Estructura de soporte – procesos – objetivos – resultados)?.
- ¿Cómo llegar a establecer un conocimiento mínimo del objeto a evaluar, no sólo para el diseño de la propia evaluación, sino para el análisis de la evaluabilidad y la formulación de otros documentos previos (por ejemplo unos términos de referencia ajustados a las necesidades del objeto)?.
- ¿Qué relevancia e implicaciones juegan el análisis de evaluabilidad y el conocimiento sistemático previo del objeto del que se pretende vincular a un proceso evaluativo?

Extrapolando este análisis al contexto global del sector de la cooperación al desarrollo (tanto en la gestión realizada en las sedes centrales, como en el terreno), y por qué no en otros sectores, es relativamente fácil encontrarse con “objetos” a evaluar con múltiples carencias (deficiencias en el diseño y

⁵ La Agencia Española de Cooperación Internacional, El Instituto de la Juventud, INJUVE, y los Servicios Públicos de Empleo Estatal y Autonómicos.

diagnósticos previos de las propuestas, marcos intervención con una motivación más administrativa que de organización y planteamiento de una lógica de intervención, un sistema de indicadores y de seguimiento que no resuelve las necesidades de retroalimentación de la intervención, etc.), que dificultan enormemente el abordaje desde el ámbito de la evaluación.

Desgraciadamente la práctica nos dice que habitualmente la máquina evaluativa se integra a estas deficiencias y comienza a andar sin tener respuestas a esta serie de cuestiones. Se considera que las implicaciones de esta forma de proceder son diversas, pero que en definitiva pueden estar restando utilidad al proceso evaluativo:

- a) La formulación de Términos de Referencia estándares por parte de los gestores en relación al objeto y criterios a evaluar, y que no siempre se ajustan a las verdaderas necesidades de información requeridas por la intervención objetivo.
- b) A pesar de que los elementos motivacionales hacia la evaluación pueden estar presentes, el “cliente” puede no llegar a conocer el alcance real de la evaluación en función a los intereses específicos del objeto a evaluar. El resultado de ello puede derivar en una actuación ciega u opaca del gestor en el proceso evaluativo, especialmente en las primeras fases, y en donde la toma de decisiones sobre la utilidad de la evaluación (¿por qué y para qué evaluar?) puedan ir varios pasos atrás al desarrollo del proceso.
- c) El planteamiento deficiente del proceso evaluativo se convierte en una obligación administrativa, más que una herramienta para mejorar y retroalimentar la gestión.
- d) Y que duda cabe que el aprovechamiento eficiente del tiempo, recursos humanos y recursos financieros en estos contextos no se corresponde con los resultados y, especialmente, con la utilización eficiente del análisis y recomendaciones del proceso evaluativo.

No cabe duda que la cultura evaluativa en España ha evolucionado en los últimos años, especialmente en el sector de la cooperación al Desarrollo, en donde la existencia de unidades como la DGPOLDE⁶ está impulsando una labor analítica seria en el área de la evaluación en el sector. Sin embargo se siguen manteniendo percepciones de este tipo de procesos como meros requisitos administrativos y con pocas implicaciones en la gestión real de la intervención evaluada.

Se trata por tanto de incorporar algunas reflexiones e iluminar si cabe sobre las posibles respuestas a las cuestiones planteadas en este punto, incidiendo especialmente en los aspectos metodológicos que ayuden a resolver algunas de las carencias en el diseño del proceso de evaluación.

⁶ Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas al desarrollo (adscrita a la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, SECI, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)

III. Descripción del marco teórico.

Se pretende hacer una breve reseña de algunos autores, planteamientos y conceptos de referencia, en los que se basa la presente reflexión y el estudio que sirve de antecedente.

Este análisis se desarrolla en base a cuatro aspectos que casi de forma permanente son aludidos a lo largo de todo el documento: el concepto y funciones de la evaluación (especialmente ligado a sector de las políticas públicas); el diagnóstico como paso previo al proceso evaluativo; el concepto de evaluabilidad; y los distintos enfoques que definen la estructuración y objeto del proceso evaluativo.

Se considera que el punto de partida de un documento que pretende aportar elementos significativos para el diseño una evaluación, será hacer referencia al **concepto y funciones del término evaluación**. En este sentido se toma la definición que se aporta desde el *Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*, donde se entiende la evaluación como “*un proceso para recoger y analizar sistemáticamente una información que nos permita determinar el valor o mérito de algo*”. En este marco y siguiendo las aportaciones de Stufflebeam y Shinkfield (1987:23), se asumen las tres funciones con las que estos autores delimitan la evaluación: *perfeccionamiento o mejora (improvement)*, *rendimiento de cuentas o responsabilidad (accountability)*, y *ejemplificación o iluminación para acciones futuras (enlightenment)*.

Aunque y como es lógico no se trata de describir los **diferentes enfoques que existen en evaluación**, el trabajo que se expone tiene un mayor grado de sintonía con algunos de estos enfoques y modelos. Estos vínculos podrían resumirse de la siguiente manera⁷:

- a) “*Los enfoques orientados a la toma de decisiones*”, en donde se “*enfatisa el uso y la utilidad de la evaluación para la toma de decisiones en el programa o política evaluada*”. Una parte del análisis que se hace, y sobre todo los objetivos planteados, está estrechamente relacionado con los siguientes aspectos:
 - i. La relevancia de la “*evaluación formativa*” y de la incorporación del contexto evaluativo, propuestos por Lee J. Cronbach.
 - ii. La delimitación, desde una perspectiva sistémica, de los cuatro tipos de evaluación propuestos por Daniel Stufflebeam (evaluación del contexto, del input, del proceso, y del producto), y que en el caso del presente documento son parte de la estructura del diagnóstico.
 - iii. La importancia de integrar los métodos cualitativos y cuantitativos al proceso evaluativo, la relevancia del “*contexto de múltiples agentes críticos en los programas y políticas*”, y a las “*teorías de cambio*”, propuestas por Carol H. Weiss.

⁷ La clasificación y descripción de los enfoques ha sido tomado de Bustelo, M. (2004), “La evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva histórica”, en *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

No cabe duda que especialmente los modelos de Cronbach y Weiss que enfatizan como objeto del proceso evaluativo los “efectos, procesos y contextos” del programa, han orientado gran parte de la estructura de análisis.

- b) “*Los enfoques orientados a la utilización*”, a través de la propuesta de Michael Q. Patton, en donde se resalta el *carácter útil que toda evaluación debe asumir en función a cinco requisitos (capacidad de respuesta situacional⁸, flexibilidad metodológica, múltiples roles del evaluador, sensibilidad política, y creatividad)*, aspectos que se intentan incorporar en la labor de diagnóstico y de análisis del presente documento.
- c) “*Los enfoques participativos*”, concretamente la denominada “evaluación de cuarta generación”, propuesta por Guba y Lincoln (1986, 1989), en donde se hace relevante “*las preocupaciones, quejas y cuestiones de los diferentes agentes críticos del programa*”. El análisis del PJC que se desarrolla como ejemplo enfatiza la búsqueda de estos “puntos críticos” provenientes de los propios actores y/o gestores del programa, como forma de identificar las principales necesidades informativas vinculadas a un futuro proceso de evaluación.

Otro de los conceptos especialmente vinculados al desarrollo del presente documento es el de **evaluabilidad**, entendida como “*la valoración de si un programa, política o intervención es evaluable*”⁹. En este sentido se han tomado los criterios incluidos en la *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas* del Instituto de Desarrollo Regional (IDR), en donde se establecen las siguientes variables: la calidad de la planificación / programación; la existencia de la necesaria información en cantidad y calidad suficiente, y la capacidad de gestión de la Administración en relación con la evaluación¹⁰.

Otro aspecto es el papel del **Diagnóstico** como parte central de la reflexión, y en donde se parte de múltiples referencias acerca de la *importancia de desarrollar un análisis previo al proceso evaluativo de la política o programa*. En este sentido es importante reseñar lo que María Bustelo (2002)¹¹ define como “*la importancia del contexto como organizador previo y motor de la evaluación*”, en el sentido de que “*la evaluación es y debe ser contextual. Cada proceso de evaluación debe adaptarse a la situación concreta del programa o política a evaluar que puede ser muy distinta en cada caso concreto*”. En este marco son centrales las “*variables situacionales*” definidas por Patton (1981:25-26) y que marcan las principales respuestas a las que debe tender el proceso de diagnóstico vinculado a la evaluación.

⁸ Especialmente este requisito, en el marco de las “*variables situacionales*” descritas por este autor.

⁹ Tomado de Bustelo, M. (2004), “La evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva histórica”, en *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

¹⁰ Sobre este último criterio, se ha completado en función a “la implicación de los actores y el contexto sociopolítico”, aspectos nuevos que se incorporan en el Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española (convenio DGPOLDE – IDR).

¹¹ Bustelo, M. “¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación”, en Bañón, Rafael (comp.). 2002. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díaz de Santos. Pags. 13-32

IV. El Papel del Diagnóstico previo y del análisis de evaluabilidad en los procesos de evaluación.

En el caso del análisis realizado en el PJC, el camino recorrido fue ajustándose a medida que se fueron identificando las diferentes partes del “rompecabezas” en su gestión, y las carencias informativas que a primera vista se mostraban. Se pasó por tanto de una labor de diseño propiamente dicha de un proceso evaluativo enfocado a un Programa como el PJC, a analizar un paso previo; es decir, si habían las condiciones mínimas para decidir que tipo y características debían conformar el diseño de la evaluación.

En este punto se siguieron las pautas de la labor desarrollada por la DGPOLDE (en colaboración con el IDR¹²) en el manual de gestión de evaluaciones de la cooperación española, en donde se plantea un análisis de la evaluabilidad enfocada en tres elementos: la calidad de planificación (diagnóstico, objetivos y estrategias), la existencia y disponibilidad de información, y la implicación de actores y contexto sociopolítico.

Sin embargo un análisis de estos elementos y, sobre todo, de los factores que los condicionaban, necesitaban de algo más que una valoración positiva ó negativa de unos criterios para la valoración de estos elementos de evaluabilidad. En definitiva se necesitaba identificar la mayor cantidad de piezas del mencionado “rompecabezas”, e intentar colocarlas para llegar a unos mínimos a la hora de una identificación certera del Programa.

Es en este espacio en donde se considera enfocar el eje del análisis hacia otro paso previo más: la elaboración de un diagnóstico previo de las principales características definitorias del PJC. Los objetivos se sustentaban en:

- a) Desarrollar un diagnóstico lo más completo posible del PJC, como paso previo, y en este caso central, para la toma de decisiones sobre las características principales del proceso de evaluación posterior.
- b) La vinculación de la información recogida en el diagnóstico con las distintas fases en el diseño de la evaluación del Programa¹³.

Fruto de ello se elaboró una “Guía para el diagnóstico del PJC”, documento que constituyó el punto de partida para el diseño e identificación del alcance del diagnóstico. Aunque en el esquema descrito a continuación se esquematiza la estructura original de los principales elementos y objetivos de trabajo, es necesario insistir brevemente en la justificación y objetivos del elemento central, el diagnóstico:

- a) La elaboración del diagnóstico como paso previo al diseño de la evaluación nos permite iluminar las respuestas a preguntas centrales en dicho proceso (“Qué”, “Para Qué”, “Para Quiénes” y “Cómo” evaluar). Se prioriza por tanto

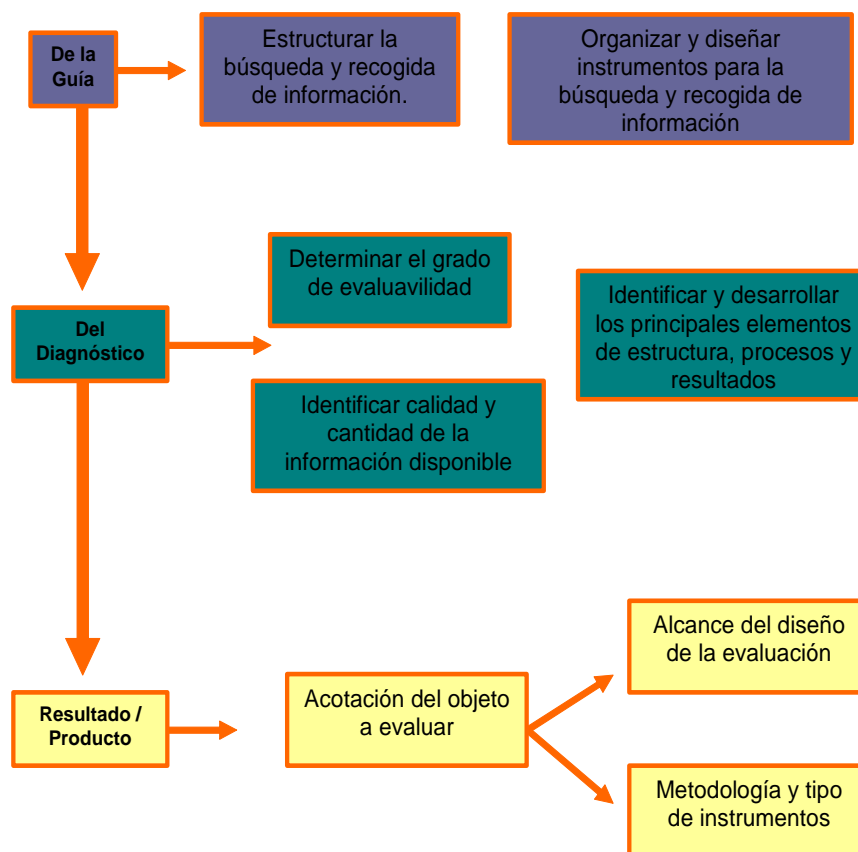
¹² Instituto de Desarrollo Regional.

¹³ “fases para el diseño y desarrollo de la evaluación” tomadas del programa y contenidos del Master de Evaluación de Programas y Políticas Públicas - Universidad Complutense. Elaborado por Bustelo, M. y Ligeró, J.A., directores del Master.

el análisis del contexto a través del diagnóstico como fase previa a la elaboración de unas pautas para el diseño de la evaluación.

- b) Igualmente, y como parte del análisis previo al diseño de la evaluación, se considera central el análisis de la evaluabilidad en orden a determinar, no sólo la viabilidad y utilidad de realizar una evaluación posterior, sino la de identificar y analizar aquellos elementos del Programa que se ajustan en mayor o menor medida al proceso evaluativo y, por tanto, proponer pautas para la adaptación a los contextos específicos. En este punto el rol del diagnóstico vuelve a ser central, ya que nos permite ir más allá de una mera baremación de los criterios de evaluabilidad de un Programa de estas características: un análisis de diagnóstico previo y sistemático permite sacar a la luz aspectos de la gestión del Programa que sin un análisis podrían quedar ocultos, y por tanto afectar al análisis de la propia evaluabilidad del Programa.
- c) La elaboración de un diagnóstico y el análisis de la evaluabilidad, debe permitir identificar y desarrollar sus principales elementos de estructura, procesos y resultados, y por tanto proporcionar insumos centrales para la “definición de la unidad de evaluación”.

Cuadro 1: Esquema de los principales elementos y objetivos de trabajo



IV.1. Elementos básicos de análisis en el Diagnóstico.

Los criterios de análisis en los que se basó el desarrollo del diagnóstico se basaron en el estudio de las siguientes tres dimensiones:

Cuadro 2: Elementos básicos de análisis en el Diagnóstico

Elementos básicos de análisis		Observaciones de partida
E. Estructura	E.1. Presupuesto	Asignación financiera directa o en recursos.
	E.2. Normativa	Convenios Marco y legislación aplicable
	E.3. Recursos Humanos	Interlocutores y personal de apoyo.
	E.4. Organigrama (Recursos Organizativos)	Esquema organizativo institucional.
	E.5. Protocolos / reglamentos	Documentos internos que regulen, pauten, secuencien la gestión.
P. Procesos	P.1. Articulación y toma de decisiones	Esquema y secuencia de coordinación y decisión para cada uno de los procesos.
	P.2. Identificación y Selección	Identificación y selección de perfiles, candidatos y participantes finales.
	P.3. Formación	Procesos en España y en puestos de destino
	P.4. Evaluación y Seguimiento	
	P.5. Incorporación y trabajo en el terreno.	Secuencia del PJC en los lugares de destino
R. Resultados	R.1. Objetivos globales	Resultados generales compartidos y específicos de las instituciones vinculadas a la gestión
	R.2. Resultados esperados en los principales procesos de gestión	<p>Específicamente en los procesos de Selección, Formación y trabajo en el terreno</p> <p>Análisis específico de los resultados esperados en función a la definición original del PJC</p>

a) Estructura:

El primer objeto de análisis en el diagnóstico se centra en la estructura de soporte para la gestión del PJC, vista desde la actual organización, es decir, en el marco de la XVII Convocatoria del Programa que cubre el periodo 2006 – 2007.

Este primer elemento busca delimitar los principales agentes encargados del funcionamiento del Programa, así como sus más destacadas características organizativas e institucionales vinculadas al PJC:

- ¿Quines son los principales agentes críticos, y como están vinculados al PJC?.
- ¿Cuáles y como se describen los principales elementos institucionales que soportan la gestión del PJC?.
- Descripción general de los principales espacios de coordinación y toma de decisiones en la gestión del PJC

A continuación se esquematiza los valores o títulos de las principales tablas de análisis en relación a los aspectos de estructura analizados:

Cuadro 3: Variables de análisis en la definición de la “estructura”

a. Esquema general de competencias / acciones (por agente crítico analizado)

Institución	Departamento / Estructura vinculado al PJC	Competencias / Acciones
-------------	--	-------------------------

b. Descripción general de competencias / acciones (por agente crítico analizado)

Competencias / Acciones	Descripción	Otros actores vinculados
-------------------------	-------------	--------------------------

c. Descripción de los principales espacios de coordinación y toma de decisiones en la gestión del PJCE.

Fase / momento en la gestión del PJC	Descripción de la “toma de decisión”	Tipo de coordinación	Agentes críticos vinculados
--------------------------------------	--------------------------------------	----------------------	-----------------------------

b) Procesos:

El siguiente objeto del análisis se centra en la maquinaria o caja negra del funcionamiento del Programa, igualmente desde la perspectiva de su gestión reciente (XVII Convocatoria del Programa que cubre el periodo 2006 – 2007). En esta ocasión se trata de delimitar los principales procesos que soportan la gestión del PJC:

- ¿Cuáles son y qué finalidad tienen los principales procesos críticos para las metas y la estrategia del Programa?.
- ¿Cómo se describen y cual es la secuencia de los procesos críticos identificados?.
- ¿De qué forma se vincula la maquinaria de gestión (procesos) con los elementos estructurales (agentes críticos y aspectos de coordinación)?.

c) Resultados:

En este apartado se pretendía, no sólo identificar los objetivos manifiestos del PJC, sino establecer la lógica subyacente de intervención en la bases de dichos objetivos y resultados. Para ello se parte de la premisa de que el PJC, como todo programa público, parte de unas necesidades (análisis de la problemática que genera el servicio) que derivan en un conjunto ordenado (jerarquización de los objetivos) de propuestas para hacer frente a la problemática. En definitiva hablamos de visualizar la Teoría del Programa que subyace al diseño global de la intervención, dando prioridad a la estructura lógica de los objetivos y resultados que se plantean en el Programa.

IV.2. Elementos básicos de análisis de la Evaluabilidad.

A nivel de la evaluabilidad, se valoró en que medida los elementos estructurales tenían la suficiente entidad para ser valuados. En caso afirmativo, que tipo de evaluación será la más adecuada en función a las características del Programa y los objetivos de la evaluación. El esquema del análisis desarrollado fue el siguiente:

Cuadro 4: Esquema de la valoración de los elementos de evaluabilidad¹⁴ del PJC.

Elementos básicos de análisis		Observaciones de partida
C. Calidad de la Planificación / Programación	C.1. Existencia de un Esquema Lógico de intervención del PJC	Análisis de la lógica de intervención: problemas / necesidades; relación causa-efecto / jerarquía y lógica arriba-abajo
	C.2. Definición consistente de los objetivos a lograr por le PJC	Identificar la idoneidad del análisis centrado en objetivos
	C.3. Elementos en la gestión de la programación del PJC	Instrumentos para la planificación, programación, seguimiento y evaluación del PJC.
I. Existencia de información	I.1. Existencia de protocolos / procedimientos / reglamentos que soportan la gestión del PJC	Relevancia de la información disponible como sustento de un diagnóstico completo del Programa
	I.2. Disponibilidad / accesibilidad de la información que sustenta la gestión del PJC	
G. Capacidad de Gestión (Implicación de actores y contexto sociopolítico)	G.1. Existencia de interlocutores válidos y “sostenibles” para el análisis del PJC	Relevancia y accesibilidad de los responsables en la gestión del PJC en procesos de retroalimentación.
	G.2. Actitud favorable hacia la mejora y retroalimentación del Programa	Procesos de retroalimentación y evaluación en el Programa e instituciones vinculadas (“Organizaciones inteligentes”)
	G.3. Acceso a recursos para la evaluación	Disponibilidad de RRHH, tiempo, recursos financieros y de articulación institucional para la evaluación.
	G.4. Contexto sociopolítico	Existencia de cultura de evaluación, y de las condiciones de independencia y transparencia para ejecutar un proceso evaluativo

IV.3. Propuesta de instrumentos para la recogida de datos:

Por último, se enumeran y describen brevemente las principales herramientas propuestas en el diagnóstico para la estructuración y acopio de información. A partir de la aplicación de las mismas se ha pretendido recopilar toda la información disponible vinculada al PJC, priorizando los elementos abiertos, semiestructurados y cualitativos que permitieran una amplia flexibilidad en la recogida de la información:

- a. **Análisis documentación:** convenio marco, normativa vinculada al Programa, protocolos de funcionamiento, formularios y modelos de gestión de la información.
- b. **Entrevistas:** semiestructuradas en función a los criterios de análisis dirigidos a :
 - Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la AECI.
 - Servicio de Organismos Internacionales y Cooperación Bilateral del INJUVE.
 - Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo del INEM.

¹⁴ Adaptado de: Osuna J.L. (et.al.), (2000), *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

- c. **Cuestionario**, dirigido a informantes no accesibles.
- d. **Mapa de Procesos**, de los principales secuencias de gestión del Programa, con especial relevancia en la toma de decisiones, el rol de las diferentes instituciones y la articulación entre ellas.
- e. **Ficha evaluabilidad**: tabla de valoración en relación a los principales elementos que condicionan la evaluabilidad.

IV.4. El análisis de los resultados del diagnóstico: puntos críticos y necesidades informativas:

A lo largo de la elaboración del trabajo se fueron recogiendo algunos elementos de especial significación para los agentes críticos (incluidas las necesidades informativas en la gestión del PJC), y que deben ser tenidos en cuenta a la hora de desarrollar cualquier proceso de evaluación sobre el Programa. El concepto “crítico” del título del capítulo proviene de los siguientes aspectos que se quieren recalcar:

- Acciones que las y los interlocutores remarcan como origen de las debilidades y dificultades del PJC en la actualidad.
- Procesos que afectan (de manera positiva o negativa) a la calidad de los resultados que se esperarían.
- Puntos de No concordancia entre los distintos interlocutores e instituciones vinculadas a la gestión del PJC.
- Análisis y validación de los diferentes aspectos estudiados en el documento, desde un concepto general de la intervención.

Fruto de este análisis nos interesa remarcar tres grandes grupos de resultados:

- a) En primer lugar este análisis nos permitió obtener una fotografía ordenada de los principales elementos y características del objeto a evaluar. No cabe duda que algunas de las piezas del “puzzle”, o no eran importantes, o simplemente pertenecían a otros espacios de gestión, pero en general se llegaba a un “nivel de conocimiento y aprendizaje” del PJC significativamente más completo y útil que sin este análisis.
- b) El diagnóstico igualmente permitió un análisis especialmente detallado y descriptivo de los aspectos que condicionan la evaluabilidad del PJC, estableciendo no sólo una valoración positiva o negativa del factor de evaluabilidad analizado, sino mostrando el origen de las deficiencias y las posibles propuestas, o puntos de intervención, para mejorar la evaluabilidad de Programa (y por tanto la evaluación propiamente dicha del mismo).
- c) Por último el análisis previo desarrollado permitió ofrecer un primer esbozo de los puntos críticos y algunas necesidades informativas básicas en relación con los elementos analizados. En el siguiente cuadro se engloban las principales necesidades informativas fruto del análisis diagnóstico y de la evaluabilidad desarrollado:

Cuadro 5: Principales necesidades informativas identificadas.

Elementos analizados	Principales puntos críticos y necesidades informativas
En relación a la lógica de intervención del PJC	La identificación y caracterización de la teoría del programa y la lógica de intervención del PJC.
	La cobertura y requisitos de acceso al PJC en relación al sector juvenil desempleado al que va dirigido
	La identificación y consistencia de los criterios y baremos que el PJC desarrolla en sus diferentes procedimientos y toma de decisiones.
	La visión del PJC como un proceso continuo y centrado en la formación e inserción de jóvenes cooperantes.
	El aporte del PJC a reforzar el itinerario laboral y la empleabilidad del colectivo juvenil.
En relación a los elementos estructurales y de coordinación institucional	La funcionalidad y características del “entramado institucional” de coordinaciones, competencias y funciones en las que se basa la gestión del PJC
	La delimitación y eficiencia de los espacios de coordinación y la toma de decisiones en la gestión del PJC
	Las características y visibilidad de los interlocutores vinculados a la gestión del PJC
	La utilidad y eficiencia de la socialización y gestión de la información generada por el PJC entre sus distintos agentes críticos
	La idoneidad de los procesos de participación y compromiso en función a los roles asignados a los distintos agentes críticos por el PJC
En relación a los objetivos y resultados del PJC	La definición y concreción de los objetivos y resultados que persigue el PJC
	La jerarquización y vinculación de los objetivos y resultados del PJC a una teoría del programa que enmarque la lógica de intervención del mismo.
	La concreción de un sistema de indicadores, en relación a la valoración de los objetivos y resultados del PJC
En relación a los procesos de gestión	La aplicación de los criterios en relación a las diferentes elecciones y toma de decisiones del proceso.
	La heterogeneidad de protocolos de actuación.
	La idoneidad y características de los espacios para el análisis y evaluación que gestiona el PJC.

IV.5. Resultados y conclusiones:

Es en este nivel de análisis donde comienzan a aparecer algunas de las reflexiones objeto de este documento, y que intentan dar luz a las preguntas formuladas con anterioridad.

Una de las primeras conclusiones a las que se llegó con este análisis fue que a través de la unidad gestora (en el caso del ejemplo varias unidades e instituciones vinculadas con la gestión), se podían identificar unos términos de referencia con una claridad de elementos y necesidades significativamente más completas y concretas que en anteriores procesos. El proceso evaluativo podría partir de la propia decisión del gestor y de la resolución de respuestas basadas en el análisis previo de su intervención como gestor. Los términos de referencia podrían huir de un modelo estandarizado de criterios a aplicar, y formularse en función al resultado de una reflexión previa sobre las características, funcionamiento y necesidades actuales de la intervención. El diseño de la evaluación se podría situar en este contexto como una necesidad del propio “gestor” o “cliente” a retroalimentar su gestión actual y a encontrar específicamente respuestas a preguntas generadas en el propio seno del Programa, y no a preguntas, como a veces sucede, impuestas por el propio diseño de la evaluación.

Paralelamente a esto, el diagnóstico previo habría conseguido sacar a la luz algunos de los elementos de la “caja negra” en el funcionamiento de la intervención. También se conseguía una mínima ordenación o estructuración del “marco ilógico” con el que inicialmente se contaba, incoherencias que muchas veces se muestran una vez comenzada la evaluación, creando verdaderas dificultades para replantear alguna modificación en el proceso. Se puede contar por tanto con un marco de actuación “descrito” e identificado, más allá de las lagunas o defectos que éste pudiera tener (sería el propio proceso de evaluación quién analizaría las implicaciones y recomendaciones oportunas sobre la fotografía descrita en el diagnóstico).

El último paso sería reflexionar sobre que implicaciones tiene este análisis en el contexto de un sector como es el de la cooperación al desarrollo en el ámbito de la evaluación de sus políticas, programas y proyectos; e igualmente que reflexiones incorporamos al ámbito global de la evaluación en otros sectores.

En primer lugar, la necesidad de ir más allá de la evaluación como un proceso analítico estático, estandarizado y externo en su concepción a las características de la propia gestión objeto de la evaluación. El diagnóstico previo y el análisis de la evaluabilidad podrían permitir identificar un mayor número de “oportunidades” desde el punto de vista de la utilidad de los resultados de la evaluación, a la hora de situar el diseño de la misma en el escalón más alto posible de conocimiento previo del objeto a evaluar. La identificación y análisis previo de los elementos de estructura, procesos y resultados de una intervención, así como el análisis de evaluabilidad que se deriva, puede permitir adaptar de una manera más eficaz el diseño de la evaluación a las verdaderas características y necesidades del objeto a evaluar, y no al contrario.

Por otro lado la definición previa de puntos críticos y necesidades informativas básicas como generadoras de un proceso evaluativo en su concepción, podría permitir una mayor agilidad a la hora de contestar preguntas claves¹⁵ que deben ser parte del origen del diseño:

- ¿Por qué y para qué evaluar?, incrementando de nuevo las “oportunidades” en relación al concepto de funcionalidad de la evaluación (aspecto presente habitualmente de manera conceptual, pero a veces ausente en su formulación práctica), a través de la “*generación sustantiva de información*”, la “*racionalización de la toma de decisiones públicas*”, y “*como medio para la formación de los implicados en el programa*”¹⁶.
- ¿Qué tipo de evaluación y cómo evaluar?, avanzando previamente en la justificación y elección del tipo de evaluación que más se adapte a las necesidades, así como en la reflexión previa de los aspectos metodológicos de una futura evaluación.

La labor del diagnóstico previo tal y como se ha descrito, posibilita igualmente dotar de una herramienta de estudio adicional al análisis de evaluabilidad previo al diseño de la evaluación. De hecho se considera que esta labor de diagnóstico debe conformarse como un instrumento del que es difícil desprenderse, si es que

¹⁵ Para el esquema del desarrollo de estas preguntas claves se ha tomado como referencia el análisis que sobre las “Funciones y utilidad de la evaluación” se hace en Osuna J.L. (et.al.), (2000), *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

¹⁶ Tomado de Osuna J.L. (et.al.), (2000), *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.

se quiere ir más allá de una mera formulación de aptitud (apto - no apto) del concepto de evaluabilidad. Este análisis debe hacer recomendaciones y servir de instrumento de aprendizaje, y para ello debe proveerse del máximo de insumos informativos sobre el objeto a analizar.

Por último, todo ello, y al igual que el caso del Programa de referencia analizado, debería incidir de manera positiva en los elementos que se detallan a continuación:

- Como ya se ha descrito anteriormente en el análisis del PJC, el diagnóstico previo y el análisis de la evaluabilidad de una intervención podría facilitar una mejor identificación de los términos de referencia que sustentan el proceso de evaluación posterior. Se considera central, y está en la base de algunas de las mayores deficiencias en los procesos de evaluación, que la descripción que posibilita la puesta en marcha de una evaluación cuente con la mayor cantidad y calidad de recursos analíticos para su formulación.
- Puede traducir las incoherencias y la falta de lógica de una intervención, en una descripción de puntos críticos con recomendaciones y/o reflexiones sustentadas, que impidan, al menos a priori, el bloqueo de acciones de evaluación.
- La implicación del “gestor” en este proceso de identificación inicial (asumiendo el carácter “participativo” que obligatoriamente debe tener este proceso), puede igualmente crear un clima de aceptación, colaboración y empatía ante el proceso de evaluación posterior. Así mismo podría posibilitar “oportunidades” adicionales en relación a la asunción de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, y la generación de espacios de negociación adecuados “cliente – evaluador”.
- Finalmente, no cabe duda que el análisis previo al que se alude, podría agilizar el propio proceso de evaluación en relación a los recursos de tiempo, humanos y económicos necesarios. Esto es especialmente importante en evaluaciones en las que los aspectos de tiempo son un criterio central en el proceso.

Antonio Luján Martínez

Madrid, Abril - 2007

V. Relación de la documentación general de referencia.

Bibliografía:

- Ballart, X. (1996): “*Modelos teóricos para la práctica de la evaluación de programas*”. En Brugué, Q y Subirats, J (Eds), *Lecturas de gestión Pública* (pp 323-351). Madrid, BOE.
- Bustelo, M. (2002): “¿*Qué tiene de específico la metodología de evaluación?*”. En Bañón, Rafael (comp.), *La evaluación de la acción de las políticas públicas* (pp. 13-32). Madrid: Díaz de Santos.
- Bustelo, M. (2004): “*La evaluación de las políticas públicas desde una perspectiva histórica*”, en *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- EuropeAid Cooperation Office (2004): “*Project Cycle Management Guidelines*”. Brussels, European Commission.
- Instituto de la Juventud (2005): “*Guía de servicios del INJUVE*”. Madrid, INJUVE
- Ligero Lasa, JA (2004): “*Evaluación y Calidad de los Programas y Servicios Públicos*” en *Nexo*, nº 11.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2005): “*Plan director de la cooperación española 2005-2008*”. Madrid, MAEC. SECI.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2007): “*Seguimiento del PACI 2005*” Madrid, MAEC. SECI.
- Ministerio de Asuntos Exteriores (1998): “*Metodología de evaluación de la Cooperación Española*”. Madrid, MAE. SECIPI
- Ministerio de Asuntos Exteriores (2001): “*Metodología de evaluación de la Cooperación Española II*”. Madrid, MAE. SECIPI
- NORAD (1997): “*Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*”. Madrid, IUUC-UCM y CEDEAL.
- Organización Internacional del Trabajo (2002): “*Manual de gestión de empleo*”. San José, OIT.
- Osuna J.L. (et.al.), (2000): “*Guía para la evaluación de políticas públicas*” Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla.
- Stufflebeam, D. y Shinkfield, A. (1987): “*Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*”. Madrid, Paidós/MEC.
- VALLES, M. (1997): “*Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*”, (Cap 1). Madrid: Síntesis.

Webs consultadas:

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (www.mae.es)

Ministerio de Economía y Hacienda (www.meh.es)

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (www.mtas.es)

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (www.mityc.es)

Agencia Española de Cooperación Internacional (www.aeci.es)

Instituto de la Juventud (www.injuve.mtas.es)

Instituto de Empleo – Servicio Público de Empleo Estatal (www.inem.es)

Boletín Oficial del Estado (www.boe.es)

Europeaid (www.ec.europa.eu/europeaid)

Material proporcionado por el Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas - UCM:

Ligero Lasa, JA (2006): *Módulo 5. El diseño de la estrategia evaluativa: Diagnóstico del contexto de la evaluación*. Madrid, Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas - UCM.

Ligero Lasa, JA (2006): *Módulo 8. Elecciones metodológicas: Revisión de elección metodológica*. Madrid, Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas - UCM.

Sanchez Esteban, V. (2006): *Modulo 9. Instrumentos, técnicas de recopilación y análisis de la información: Organización del trabajo de campo*. Madrid, Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas - UCM.

Ligero Lasa, JA (2006): *Módulo 6. Perspectivas sobre el objeto y sistemas de programación: Programación por procesos I y II*. Madrid, Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas - UCM.

Ligero Lasa, JA (2006): *Módulo 7. Los criterios y preguntas de evaluación: Criterios*. Master en Evaluación de Programas y Políticas Públicas - UCM.