



Evaluación de Políticas y Programas Públicos

Primera Edición

Módulo IV





Contenido

MÓDULO IV. METODOLOGÍAS Y TIPOS DE EVALUACIÓN PARTE 1	2
Introducción.....	2
Lección 10. Tipos generales de evaluación	3
Evaluaciones con enfoque de política de desarrollo social y de políticas no sociales..	4
Evaluaciones <i>ex ante</i> y <i>ex post</i>	6
Evaluaciones de campo y de gabinete	7
Evaluaciones cualitativas y cuantitativas.....	7
Lección 11. Metodologías generales de evaluación	11
Metodologías cuantitativas.....	11
Metodologías cualitativas	15
Lección 12. Evaluación en materia de Diseño.....	18
Elementos mínimos de una evaluación en materia de Diseño	19
Objetivos de la evaluación en materia de Diseño	20
Proceso de las evaluaciones en materia de Diseño	22
¿Qué esperar de una evaluación en materia de Diseño?	23
Caso de éxito de una evaluación en materia de Diseño	24
Lección 13. La Evaluación de Procesos	25
Elementos mínimos de una evaluación de Procesos.....	26
Objetivos de la evaluación de Procesos.....	26
Procedimiento de las evaluaciones de Procesos.....	28
¿Qué esperar de una evaluación en materia de Procesos?	31
Caso de éxito de una evaluación de Procesos	32
Referencias	34





MÓDULO IV. METODOLOGÍAS Y TIPOS DE EVALUACIÓN

PARTE 1

Introducción

En el Módulo IV de este Diplomado comenzaremos abordando los distintos tipos de evaluación que se aplican en México y las metodologías empleadas para implementarlas. Adicionalmente se estudiarán las evaluaciones en materia de Diseño que son las que se realizan con mayor frecuencia en México.

En la Lección 10 se abordan los tipos generales de evaluación, los cuales se pueden agrupar según su enfoque, según la fase del ciclo de políticas en la que la evaluación se realiza, según el tipo de trabajo a realizar por el evaluador, según la metodología de análisis y según el ente evaluador. En esta lección también se enfatiza que tanto las categorías como los tipos generales de evaluación no son mutuamente excluyentes y que en muchos casos la información que proveen lejos de ser contradictoria es complementaria.

En el caso de la Lección 11 se abordan las metodologías generales de evaluación. Para ello se revisan las metodologías cuantitativas que se usan frecuentemente y la utilidad de la información que de estas proviene. En un segundo momento se estudian las características de las metodologías cualitativas y la utilidad de su implementación en las evaluaciones. Finalmente tanto el Módulo como la Lección cierran con una comparación entre las características de las metodologías cualitativas y cuantitativas haciendo especial énfasis en la complementariedad de la información que generan.

En la Lección 12 da inicio a la revisión de los tipos de evaluación empleados en México concretamente con el caso de las evaluaciones de Diseño. El principal objetivo de este tipo de evaluaciones es analizar y valorar el diseño de los Programas presupuestarios con el propósito de identificar si contiene los elementos necesarios para obtener las metas y objetivos planteados, en otras palabras, si la orientación que se le dará a la intervención pública es la adecuada para atender el problema identificado en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) por medio de la Metodología de Marco Lógico (MML) y plasmado en el Diagnóstico. Cabe mencionar que para los tipos de evaluación que se estudiarán en este Diplomado se respeta la siguiente estructura: elementos mínimos, objetivos, proceso, expectativas de la evaluación y un caso de éxito.

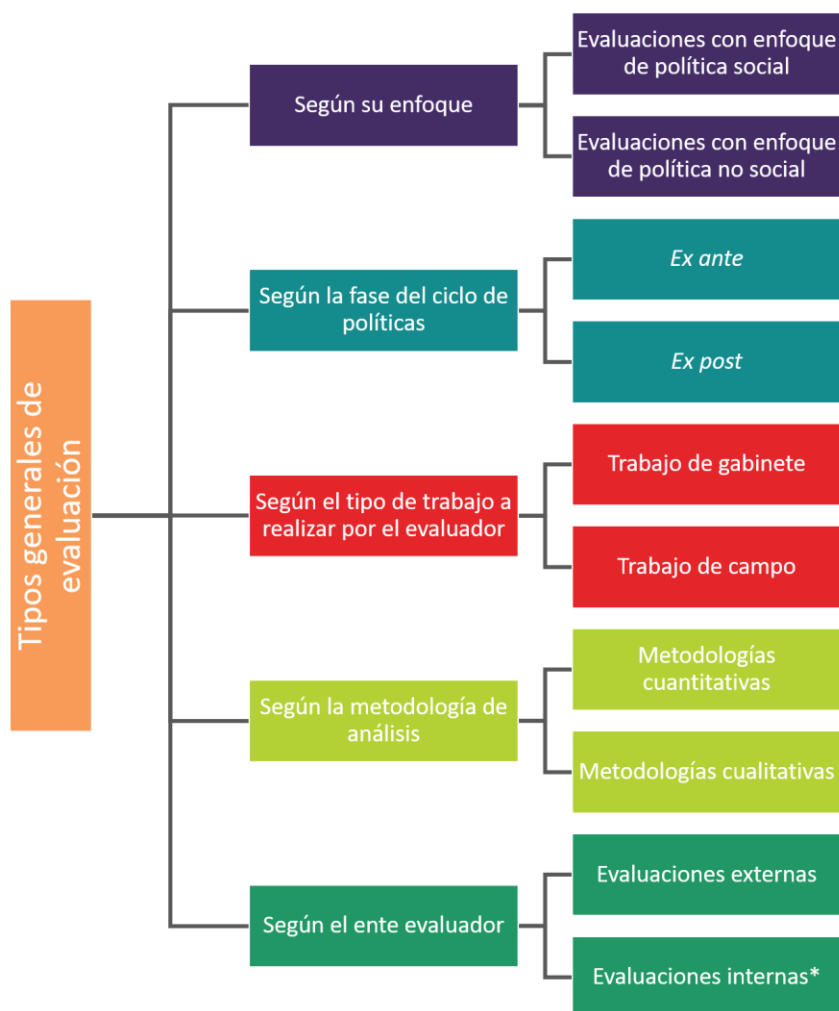
Finalmente, en la Lección 13 se aborda la evaluación de Procesos. Esta evaluación examina bajo una metodología cualitativa, si los procedimientos plasmados en los documentos normativos son adecuados con la realidad e identifica pasos que están produciendo un cuello de botella o cuándo un requisito impone una barrera de entrada para los beneficiarios.

Lección 10. Tipos generales de evaluación

Como se ha abordado a lo largo de este curso, la evaluación puede ser aplicada a una diversidad de intervenciones públicas (políticas y programas públicos, proyectos, etc.) o privadas (por ejemplo, para identificar la pertinencia e impacto de acciones sociales financiadas por donatarios privados). Por ello, resultaría imposible tener un solo esquema de evaluación aplicable a todos los casos, por lo que existen diversos tipos de evaluaciones.


El objeto de clasificar a las evaluaciones por tipos generales es facilitar la comprensión de su naturaleza, así como la investigación que se haga en torno a la evaluación de programas y políticas públicas. Los tipos generales de evaluación pueden agruparse de distintas formas, mismas que se presentan en la Figura 10.1.

Figura 10.1 Tipos generales de evaluación



Nota: El esquema de evaluación federal de México no contempla como evaluaciones a los ejercicios de análisis realizados por entes evaluadores internos.

Fuente: Elaboración propia.



Es importante no confundir los “tipos generales” de evaluación con los “tipos particulares”. En estos últimos podemos encontrar a las evaluaciones de Diseño, de Procesos o de Impacto, por ejemplo (que se explicarán más adelante). Estos tipos particulares pueden corresponder, a su vez, con los tipos generales comentados, por lo que ambas clasificaciones no son mutuamente excluyentes. Asimismo, es posible que haya intersecciones entre los tipos generales en una misma evaluación. Por ejemplo, una de procesos regularmente se hace mediante trabajo de campo, pero también con trabajo o análisis de gabinete. Por su parte una evaluación de impacto o de resultados, comúnmente, se realiza con técnicas o metodologías cuantitativas, pero también con cualitativas.

Evaluaciones con enfoque de política de desarrollo social y de políticas no sociales

En México, se ha “operacionalizado” el esquema de evaluación de programas y políticas públicas federales a través de la división de la política social y las políticas diferentes a ésta. De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y con su Reglamento, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), es la responsable, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), de coordinar el proceso de evaluación externa realizada a programas y políticas públicas federales, definiendo metodologías y estrategias, con excepción de la evaluación de la política de desarrollo social, cuya coordinación corresponde al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), conforme a las atribuciones que le son conferidas por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Para ello, el CONEVAL define el universo de análisis (programas y acciones federales de desarrollo social), metodologías y estrategias de evaluación de la política de desarrollo social en México.

En este modelo de operación, la SHCP, a través de la UED, tiene la atribución para coordinar la evaluación de la totalidad de los programas presupuestarios del gasto programable, correspondiente a la Administración Pública Federal, por lo que puede coordinar evaluaciones a programas y acciones federales consideradas por el CONEVAL como de desarrollo social, si la evaluación y su metodología se aplica con un enfoque diferente al de evaluación de la política de desarrollo social; por ejemplo, si fuera una evaluación específica de costo – efectividad o de eficiencia del gasto público asignado a estos programas, o si se realiza para contribuir a la evaluación de una política diferente a la de desarrollo social. Un ejemplo de este tipo de programas se describe en la Figura 10.2.



Ejemplo 3 Programa coordinado por CONEVAL y la UED

Figura 10.2 Enfoques de la evaluación



Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2018).

Análogamente, el CONEVAL también podría coordinar evaluaciones a programas y políticas federales no consideradas como de desarrollo social, si el enfoque de la evaluación fuese el análisis de la contribución a la política de desarrollo social; por ejemplo, una evaluación de resultados de un programa de inclusión financiera sobre variables relacionadas con la pobreza.

En este sentido, en México pueden clasificarse dos tipos generales de evaluaciones: la social y la no social, ya sea por el universo de análisis o por el enfoque de la evaluación. Cada uno de estos tipos generales tiene sus propias metodologías y tipos particulares. Por ejemplo, para ambos existen evaluaciones de diseño, evaluaciones de consistencia y resultados y evaluaciones de procesos, pero las metodologías particulares y los modelos para hacer la contratación del evaluador son *ad hoc* a cada tipo general. Es muy diferente evaluar el diseño de un programa que da apoyos económicos a personas adultas mayores (programa social) que evaluar el diseño de un programa que se encarga de regular empresas aseguradoras o a instituciones financieras o bancarias (programa no social).

Asimismo, con base en la LGDS, la política de desarrollo social debe evaluarse cada año (Artículo 78); requerimiento que no es aplicable ni necesario para la evaluación de la política y programas no sociales, pues no se considera útil ni eficiente evaluar todos los años todos los programas y políticas públicas.



Evaluaciones *ex ante* y *ex post*

Es conocido en el ámbito de la evaluación de programas y políticas públicas, la evaluación de proyectos entendidos como algo prospectivo, a manera de plan, que se realizaría en el futuro o en otras palabras la evaluación *ex ante*. Como su nombre lo indica, la esencia de este tipo general de evaluaciones es valorar, antes de la decisión de implementación de un programa, política o proyecto, algunos aspectos que permitirán afinar la decisión de su implementación. Por ejemplo, una evaluación de costo-efectividad o de costo-eficiencia *ex ante*, proporcionaría una idea sobre la rentabilidad del programa o proyecto a implementarse; o una evaluación de diseño *ex ante*, que indicaría si el diseño proyectado del programa o política tiene los elementos conceptuales que permitirían alcanzar sus objetivos, de acuerdo con mejores prácticas, experiencias previas o *benchmarks* comparables con lo que se planea implementar.

Análogamente, existen evaluaciones que se realizan durante la implementación del proyecto, programa o política, o después de que se hayan iniciado (*ex post*). En general, estas evaluaciones buscan afinar o mejorar algunos elementos de la política o programa evaluado, mismos que pueden agruparse de acuerdo con el tipo particular de evaluación que se trate (elementos del Diseño, de los Procesos, o de los Resultados, por ejemplo). Las evaluaciones *ex post* pueden proporcionar a los ejecutores diversos resultados que van desde información para mejorar el programa en su diseño, orientación a resultados, focalización de su población o área de enfoque objetivo, procesos operativos, entre otros elementos, hasta elementos objetivos y rigurosos que permitan tomar la decisión incrementar o disminuir los recursos asignados o incluso suspender la implementación del programa, política o proyecto implementado y evaluado.

Si bien lo ideal es contar con evaluaciones *ex ante* para asegurar la mejor decisión sobre la implementación de un programa, proyecto o política, en la realidad es poco común que se realicen de manera rigurosa antes de su implementación, por diversas restricciones e influencias a las que pueden enfrentarse sus promotores o impulsores. Aunque no siempre sea posible hacer las evaluaciones deseables para la mejor implementación de un proyecto, programa o política, antes de su implementación, la realización de evaluaciones después de implementarse (*ex post*) también tiene relevancia y utilidad de acuerdo con lo descrito en el párrafo previo.

Sin embargo, cuando un programa, política o proyecto cuenta con las evaluaciones *ex ante* necesarias para una mejor toma de decisión sobre su implementación (evaluación de diseño y de costo - eficiencia o de rentabilidad, por ejemplo) la utilidad de las mismas es mayor que si se realizaran cuando el programa, política o proyecto ya se ha implementado, puesto que al hacerlas *ex ante* podrían identificarse áreas de mejora que de no identificarse y corregirse acarrearían costos innecesarios e ineficiencias en la etapa de implementación.

Asimismo, la normativa mexicana, particularmente los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, establece la obligación de elaborar diagnósticos que justifiquen la creación de los programas federales nuevos. Si bien, **los diagnósticos no se consideran evaluaciones** al ser descriptivos sin incluir valoraciones ni recomendaciones y al no ser realizados por instancias externas, sí son ejercicios de análisis y de investigación que se deben realizar *ex ante* a una intervención.



Evaluaciones de campo y de gabinete

Otra forma de clasificar los tipos generales de evaluación es mediante el tipo de trabajo que se requiera para llevarlas a cabo. En este sentido, se identifican dos grandes grupos: de campo y de gabinete. Las evaluaciones de campo se caracterizan porque el insumo principal que sirve para hacer las valoraciones que contendrá la evaluación se obtiene necesariamente mediante el **levantamiento de información en campo**, es decir, en el **sitio donde se ejecuta el programa**, política o proyecto y con las poblaciones que, en principio, se beneficiaron del mismo o que reciben sus componentes. Por ejemplo, para las evaluaciones de impacto de programas sociales es indispensable la realización de trabajo de campo que permita observar y medir los efectos atribuibles, de la intervención que se trate, sobre la población beneficiaria.



Por su parte, las evaluaciones de gabinete se caracterizan por hacerse **“desde el escritorio”**, es decir, para estas solo se procesa información recopilada o entregada para hacer las valoraciones y los hallazgos propios de la evaluación. Un ejemplo de estas evaluaciones lo constituye la evaluación de diseño *ex post*, en la que se entrega un paquete de información a la instancia evaluadora para que a partir de su experiencia y conocimiento valore las fortalezas y debilidades del diseño sobre el cual se implementa el programa o política.

Como puede intuirse, en los hechos, lo más común es que para realizar una evaluación se haga tanto trabajo de campo como de gabinete, puesto que el levantamiento de información en campo, *per se*, difícilmente podría derivar en hallazgos o resultados útiles para la evaluación en sí y para la toma de decisiones sobre la implementación del programa, política o proyecto. Un ejemplo de estas evaluaciones lo constituyen las evaluaciones de procesos o las de impacto, que involucran trabajo de campo para obtener los insumos principales para hacer las valoraciones y trabajo de gabinete para procesar la información recabada en campo y para hacer las valoraciones e investigaciones relativas.

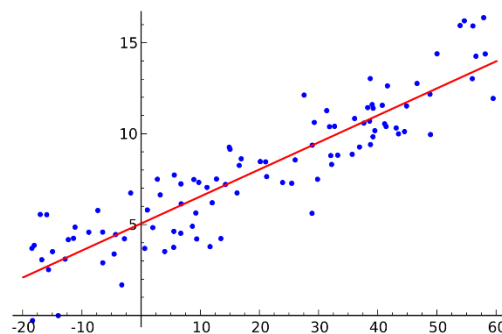
Evaluaciones cualitativas y cuantitativas



En la clasificación por tipo de metodología o de técnica con que se realizan, las evaluaciones pueden ser cualitativas o cuantitativas. Las evaluaciones con metodologías cualitativas pretenden la **comprensión profunda de procesos sociales**, sus dinámicas y estructuras, así como de su relación con los resultados observables de la interacción entre los distintos elementos que componen la unidad de análisis (CONEVAL, 2017).



Por su parte, la metodología cuantitativa utiliza el **método hipotético deductivo**; parte del planteamiento de hipótesis que se confirman o verifican mediante la obtención de evidencia empírica, tratando de eliminar el azar. Su diseño es sistemático y suele basarse en el muestreo estadístico para que sus interpretaciones sean válidas, es decir estadísticamente representativas para una determinada población. (García, 2010). El método cuantitativo es útil cuando se quiere medir la **magnitud de un fenómeno**; el método cualitativo lo es cuando se desea **interpretar o investigar** cómo y por qué sucede dicho fenómeno (García, 2010).



Es importante señalar que estas metodologías generales no son mutuamente excluyentes; es decir, una evaluación se puede llevar a cabo mediante metodologías o técnicas cualitativas y cuantitativas; por ejemplo, las evaluaciones de impacto pueden ser abordadas bajo estos dos enfoques. Hacerlo así robustece los hallazgos y conclusiones ya que se obtienen los datos duros y las interpretaciones de la conducta social, lo que ayuda a comprender lo que está ocurriendo en los programas evaluados. Es indispensable no perder de vista que los resultados de una evaluación cualitativa no son estadísticamente representativas, lo cual sugiere que los hallazgos no se pueden generalizar a poblaciones con características similares.

Ejemplo 4 **Pensión para Adultos Mayores**

La evaluación de impacto del Programa de Adultos Mayores después denominado Pensión para Adultos Mayores presentó un informe cuantitativo y otro cualitativo. Esto ayudó a conocer de manera global el estado de salud de los adultos mayores pero también a comprender que el factor de autoestima era fundamental para el empoderamiento de estas personas como miembros de una familia. Los adultos mayores reportaron que al tener dinero ellos podían opinar sobre qué comer, situación que aumentaba su autoestima y la forma que participaban en las decisiones de los hogares a los que pertenecían, lo que redundaba en su salud física y mental (SEDESOL, 2009).

Evaluaciones externas y evaluaciones internas (autoevaluaciones)

Esta clasificación hace referencia al ente o instancia que realiza la evaluación. La evaluación externa es aquella que es conducida o realizada por personas físicas o morales **diferentes a la dependencia o entidad involucrada en la operación** del programa o política pública evaluada, mientras que la evaluación interna, también conocida como autoevaluación, es llevada a cabo por la propia dependencia o entidad responsable.

Ambos enfoques de evaluación tienen ventajas y a su vez desventajas, por lo que es prudente conocerlos para decidir cuándo es el momento oportuno para aplicarlos. En el Cuadro 10.1 se contrastan las características de estos dos tipos de evaluaciones.

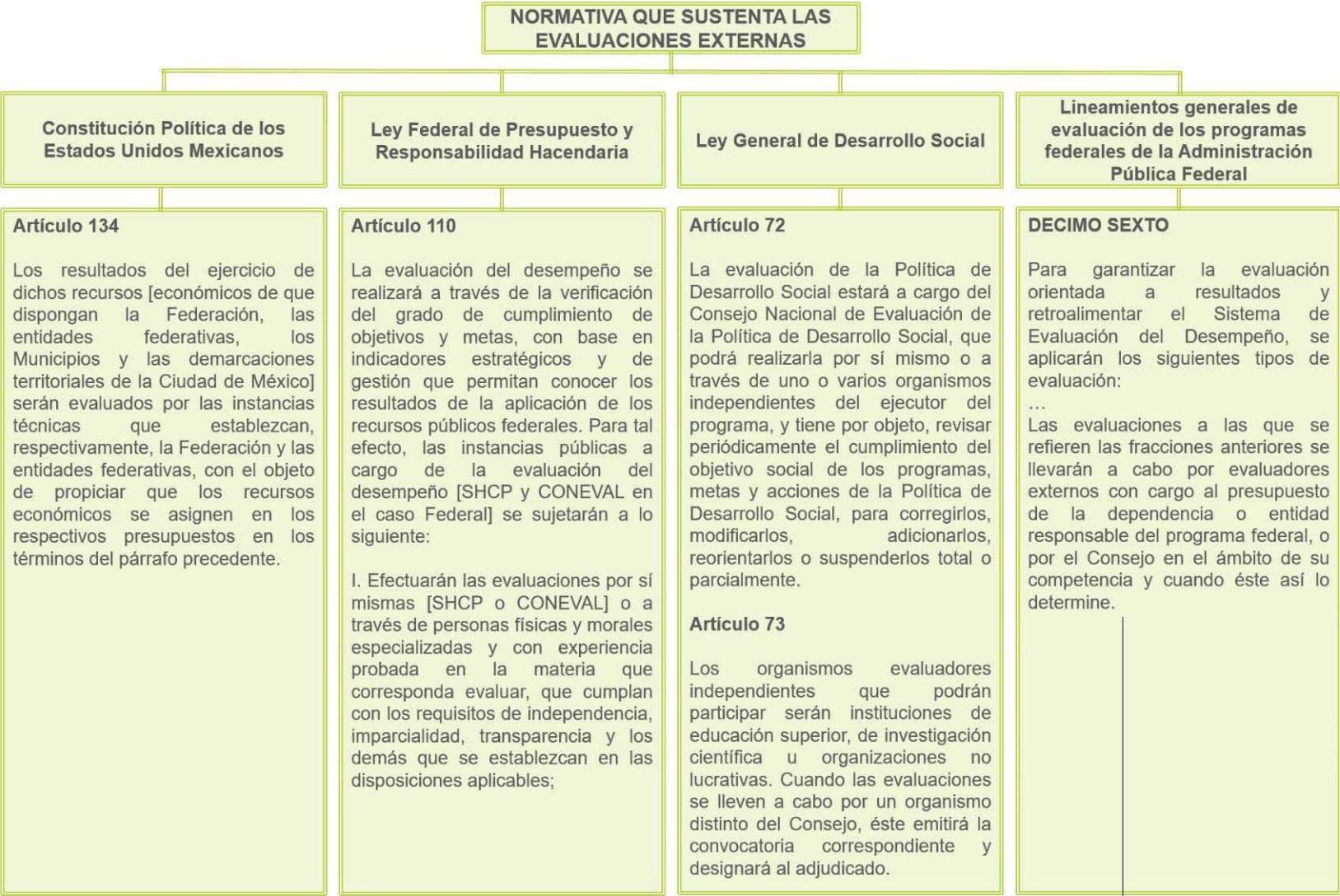
Cuadro 10.1 Características de las evaluaciones externas e internas

Tema	Evaluaciones Externas	Evaluaciones Internas
Costo	Se debe considerar el costo de contratación de evaluadores externos. Las evaluaciones que implican trabajo de campo generalmente tienen un precio elevado.	Implica el uso de recursos humanos y técnicos ya disponibles por lo que los costos pueden ser mucho más bajos que las evaluaciones externas.
Calidad Técnica	Al contratarse una persona o firma consultora, se le exigen credenciales y experiencia tanto en el tema a evaluar, como en materia de evaluación.	La experiencia se limita al personal disponible para ello, que si bien puede tener alta experiencia en la materia evaluada, no siempre se tendrá la experiencia en metodologías de evaluación.
Objetividad	Al no estar vinculados con el programa, proveen una visión objetiva e independiente.	Existe el riesgo de sesgos por estar involucrados en la operación ("ser juez y parte" al mismo tiempo). Ello conlleva a un riesgo moral o conflicto de intereses.
Utilidad	Amplia, dada la opinión independiente y objetiva y la calidad técnica. Son reconocidas por las instancias coordinadoras de la evaluación del desempeño en México.	Limitada a acciones internas que pueden servir para mejorar el programa pero no en México no tienen validez ante las instancias coordinadoras.

Fuente: Elaboración propia con base en CONEVAL (2018).

Es importante destacar que la normativa federal de México solo reconoce como evaluaciones a las realizadas por entes o instancias externas; esto no significa que no sea de valor o utilidad llevar a cabo evaluaciones internas, solo que estos ejercicios no serían considerados como evaluaciones en el marco de las siguientes disposiciones. En la Figura 10.3 se citan los Artículos de la normatividad mexicana que de hace este reconocimiento.

Figura 10.3 Normatividad mexicana que reconoce las evaluaciones externas como las que se considerarán en el marco del SED



Fuentes: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Desarrollo Social y Lineamientos generales de evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal.



Lección 11. Metodologías generales de evaluación

En la Lección anterior se estudió la clasificación por tipo de metodología o de técnica, las cuales pueden ser cuantitativas y cualitativas. A su vez se presentaron las circunstancias en las que se podía privilegiar una metodología sobre otra, pero sobre todo, se dejó en claro que ambas metodologías son complementarias. En esta Lección se revisará con mayor detalle estos tipos de investigación incluyendo una serie de ejemplos aterrizados a casos concretos de evaluaciones.

Metodologías cuantitativas

Este tipo de investigación trata de determinar la fuerza de asociación o relación entre variables, así como la generalización y objetivación de los resultados a través de una muestra. De aquí se puede hacer inferencia a una población de la cual esa muestra procede. Más allá del estudio de la asociación o la relación, también pretende hacer inferencia que explique por qué las cosas suceden o no de una forma determinada. En la Figura 11.1 se presentan algunos de las principales metodologías cuantitativas de investigación aplicables a las evaluaciones de desempeño.

Figura 11.1 Principales metodologías cuantitativas



Fuente: Elaboración propia.

En los **diseños experimentales**, como su nombre lo indica, se aplican experimentos puros contrastando hipótesis causales. Estos experimentos son ensayos controlados aleatorios en los que la política pública o programa presupuestario se consideran como intervenciones que el gobierno hace para lograr un cambio en la sociedad, y el experimento busca comprobar en qué medida ese tratamiento logra sus objetivos de acuerdo con las mediciones de un conjunto de indicadores. Por su parte, los diseños **cuasi experimentales** tienen el mismo objetivo solo que carecen de una distribución aleatoria, lo que significa que los participantes son elegidos por los administradores del programa (UNICEF, 2014).

La **encuesta social**, que es la investigación cuantitativa de mayor uso en el ámbito de las ciencias sociales, consiste en aplicar una serie de técnicas específicas con el objeto de recoger, procesar y analizar características que se dan en personas de un grupo determinado. Por su parte, los **cuestionarios estandarizados** son instrumentos que han sido probados previamente con una muestra que cuenta, en términos estadísticos, con una distribución normal concretamente en la característica que es el objeto de estudio. Los cuestionarios estandarizados son característicos en los sectores educativos y de salud.

Los **registros estructurados de observación** se obtienen probando una hipótesis o realizando una descripción sistemática de un fenómeno. La característica de esta información es que al momento de probar la hipótesis se sabe exactamente lo que se va a investigar. También existe la modalidad de **registros semi-estructurados de observación** que son aquellos en los que la información precisa a investigar no está disponible pero se cuenta con pautas de observación (Observación Estructurada o Formalizada, s.f.).

En general los métodos cuantitativos son muy potentes en términos de validez externa ya que con una muestra representativa de un total, hacen inferencia a este con una seguridad y precisión definida. Es decir, se pueden generalizar los resultados ya sea para la población en general o para una sub muestra bien diseñada. Considerando la solidez que estos métodos proveen, a continuación se revisarán cinco tipos de investigación bajo el enfoque cuantitativo (Figura 11.2).

Figura 11.2 Tipos de investigación bajo el enfoque cuantitativo



Fuente: Elaboración propia con base en Hernández, Fernández y Baptista (2010).

Investigación Exploratoria:

Hernández, Fernández y Baptista (2010) hacen referencia que los estudios exploratorios se realizan cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan solo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas.

Ejemplo:

Encuesta de patrones migratorios de los jornaleros agrícolas.

Análisis del comportamiento de las criptomonedas.

Investigación Descriptiva:

Ejemplo:

Diagnósticos, Evaluación de Diseño, Evaluación de Procesos, de Consistencia y Resultados.

Los mismos autores hacen referencia que los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se somete a un análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se relacionan estas.

Investigación Correlacional:

Una correlación se define como una relación entre dos variables, conceptos o aspectos. En tal sentido, las investigaciones correlacionales buscan establecer la intensidad y el sentido de la relación entre dos variables, si una aumenta que pasa con la otra o si una disminuye que pasa con la otra, por lo general se habla de dos variables, pero pueden analizarse asociaciones entre dos o más. Salkind (1999) acota que la investigación correlacional describe la relación lineal entre dos o más variables sin tratar en lo absoluto de atribuir a una variable el efecto observado de la otra. Como técnica descriptiva, la investigación correlacional es muy potente porque indica si dos variables (como el número de horas de estudio y el puntaje obtenido en una prueba) tienen algo en común. Si así es, existe una correlación entre las dos.

Ejemplo:

Evaluación de Satisfacción de los Beneficiarios o el Índice de Marginación.



Investigación Explicativa:

Ejemplo:

Evaluación de Impacto.

En muchas oportunidades el investigador puede estar interesado en establecer las relaciones de causa – efecto entre las variables características de los fenómenos, situaciones o eventos. La meta de toda la investigación explicativa es responder a la pregunta “¿por qué?”. La investigación explicativa intenta ir más allá de lo exploratorio y descriptivo de investigación para determinar las causas reales que produce un fenómeno. Como su nombre lo indica, su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se manifiesta, o por qué se relacionan dos o más variables.

Investigación Proyectiva:

La investigación proyectiva se asocia a la elaboración de un modelo, plan, propuesta como solución a un problema detectado por el investigador. Este tipo de investigación tiene muchos detractores, sin embargo, quienes la apoyan se basa en la propuesta de Simon (2007) sobre la Ciencia del Diseño quien indica que el diseño es un proceso de búsqueda y de descubrimiento de nueva información sobre las alternativas que están disponibles y acerca de las consecuencias que se seguirán si se escogen esas alternativas. Pero el diseño es también un proceso de descubrimiento de metas a alcanzar y de restricciones a satisfacer.

Ejemplo:

Evaluación Costo – Beneficio.

Por su parte, los tipos de investigación bajo el enfoque cuantitativo pueden tener dos tipos de diseño: los no experimentales y los experimentales.

Diseños no Experimentales:

Ejemplo:

Evaluación específica de Monitoreo de obra pública. Seguimiento a apoyos basados en una encuesta aleatoria.

La intención de los estudios exploratorios no buscan establecer, ni probar relaciones de causa-efecto entre las variables, por lo tanto, se utilizan los diseños no experimentales (aleatorios o no) para el acopio de datos y alcanzar los objetivos de investigación. Los diseños no experimentales se realizan sin modificar variables, es decir, no hay variación intencional de alguna variable para medir su efecto sobre otra, sino que se observan los fenómenos tal como se presentan en su contexto natural. En este tipo de estudios, las variables independientes ocurren y no se pueden manipular, al igual que los efectos que ellas tienen.



Diseños Experimentales:

Tal como se ha indicado hasta ahora los estudios de profundidad explicativa o confirmatoria buscan probar las relaciones de causa – efecto entre las variables ligadas a un fenómeno, evento o situación. Las pruebas de estas relaciones se realizan a través de diseños experimentales donde se manipula la variable independiente para medir su efecto sobre la dependiente, apoyado en el control de variables intervinientes. A diferencia de un estudio descriptivo, un experimento es un estudio en el que un tratamiento, procedimiento o programa se introduce intencionadamente y se observa su incidencia sobre otras variables.

Ejemplo:

Evaluación de impacto.

Metodologías cualitativas

En la segunda mitad del siglo XX, pero sobre todo a partir de los años 60, con la influencia de los cambios económicos y sociopolíticos sufridos en la época de la posguerra, se amplía el campo de investigación social para interpretar los fenómenos de la vida cotidiana de los grupos minoristas de los conglomerados urbanos (inmigrantes, grupos marginales, grupos étnicos discriminados). Se hace énfasis en la interpretación de la subjetividad del hombre, de sus valores culturales, sus representaciones sociales, las concepciones con que afronta el contexto social de su cotidianidad y las relaciones que produce en la estructura social (García, 2010). Con este nuevo enfoque, se da lugar al surgimiento de un nuevo paradigma de investigación, conocido en la actualidad como el método de investigación cualitativa (García, 2010).

La metodología cualitativa se basa en el método inductivo exploratorio, lo que implica formular preguntas que pueden servir para plantear hipótesis. Busca, más que "la verdad", la comprensión detallada de las perspectivas de las personas que participan en el estudio, considera que la verdad está compuesta por múltiples construcciones de la realidad más que por una realidad única y objetiva (García, 2010).

De acuerdo con Rosario García, se trabaja con el universo de signos, aspiraciones, creencias y valores buscando una interpretación más profunda de los procesos y los fenómenos. Como técnicas de levantamiento de la información utiliza la observación participante, la entrevista a profundidad, las discusiones de grupos, los grupos nominales y focales, los informantes claves, las historias de vida y otras.

Una de las características de la investigación cualitativa es la paradoja de que aunque muchas veces se estudia a pocas personas, la cantidad de información obtenida es muy grande (Álvarez-Gayou, 2005). Otra de sus características es que se trabaja principalmente con palabras y no con números, y las palabras ocupan más espacio que los números. Por ejemplo, una semana de trabajo de campo puede generar 200-300 páginas de transcripciones y otros materiales (Miles y Huberman, 1994), más específicamente, cada hora de entrevista se transforma en alrededor de 10.000 palabras a ser analizadas (Rubin y Rubin, 1995).



Los modos de recolección de información empleados por los estudios cualitativos son flexibles, capaces de adaptarse a situaciones sociales nuevas o no consideradas en la planeación original (SEDESOL, 2009). Debe señalarse que las técnicas cualitativas se derivan de la postura epistemológica y la teoría, los cuales constituyen el fundamento de las preguntas y el diseño de la investigación. Así en los estudios cualitativos la teoría ayuda a orientar la perspectiva con la cual se enfoca el problema y de esta manera ayuda a colocar límites al estudio e interpretación del mismo (SEDESOL, 2009). En la Figura 11.3 se resumen algunas características de la investigación cualitativa.

Figura 11.3 Principales características de la investigación cualitativa

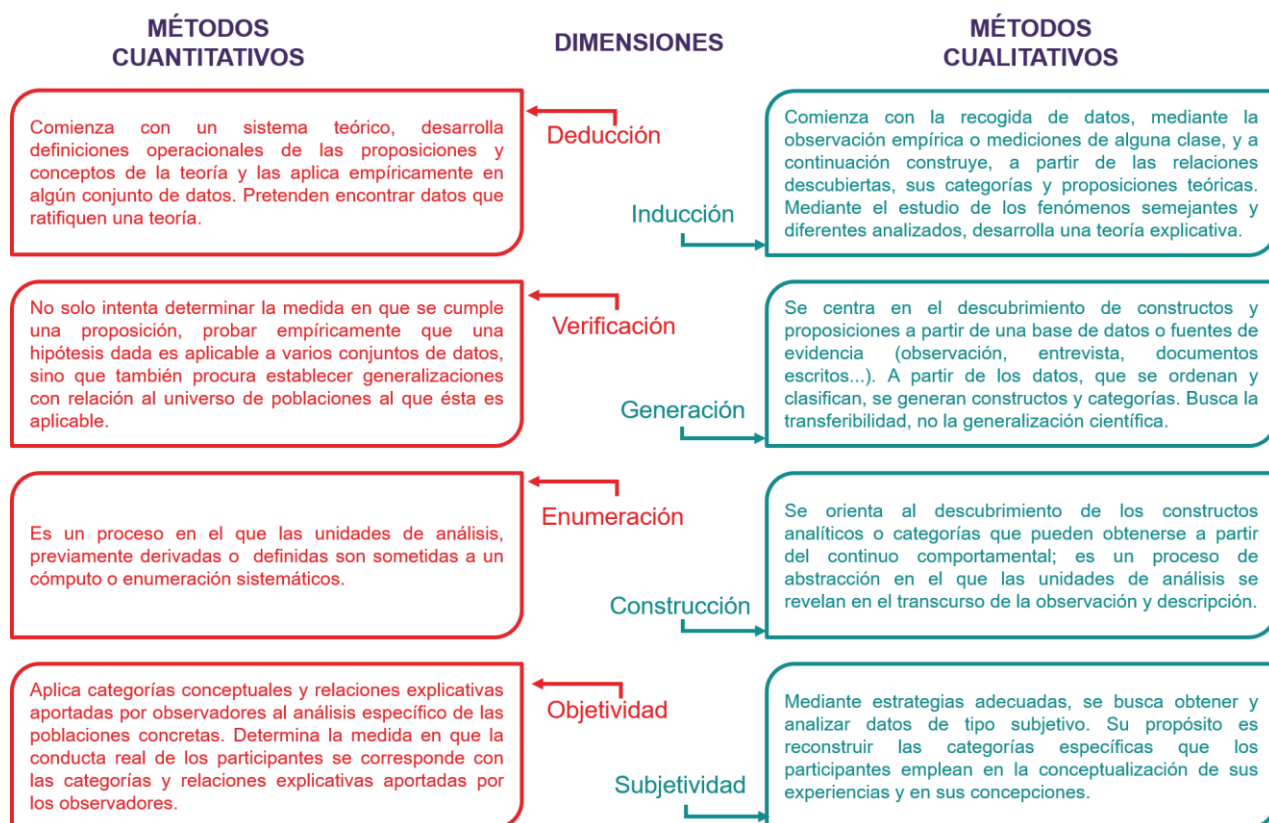


Fuente: Elaboración propia con base en Quecedo y Castaño (2002)

A manera de resumen de esta Lección, en la Figura 11.4 se presentan las principales diferencias entre las metodologías cuantitativas y cualitativas con el fin de contar con la

información necesaria para elegir aquella que mejor se adecúe a las necesidades de la evaluación a realizarse.

Figura 11.4 Principales diferencias entre los métodos cuantitativos y cualitativos



Fuente: Elaboración propia con base en Quecedo y Castaño (2002)

Cabe mencionar que la dimensión **Inducción – Deducción** hace referencia al lugar de la teoría en la investigación, es decir, de dónde parte y hacia dónde se dirigen. Mientras que los métodos cuantitativos buscan la comprobación de una teoría, los métodos cualitativos buscan construir una teoría explicativa. De esta forma, en una misma evaluación se puede partir de un método cualitativo para la construcción de la teoría que posteriormente se verificará con alguno de los métodos cuantitativos revisados en esta Lección.

La dimensión **Generación - Verificación** se refiere al lugar de la evidencia en la investigación, así como la medida en que los resultados del estudio son aplicables a otros grupos. En los métodos cuantitativos se busca comprobar una hipótesis que pueda extenderse al universo del cual se obtuvo la muestra representativa. Por su parte, los métodos cualitativos buscan que los resultados obtenidos se puedan trasladar a otros contextos o grupos similares, lo cual no es lo mismo a la representatividad estadística (Rada, s.f.).

La dimensión **Construcción – Enumeración** hace referencia a los modos de formulación y diseño de las unidades de análisis de un estudio. Mientras que los métodos cuantitativos buscan someter a prueba conceptos previamente delimitados, los métodos cualitativos buscan construir las unidades de análisis, las cuales se van revelando en el proceso de observación.



Finalmente la dimensión **Subjetividad – Objetividad** se refiere al tipo de datos que se obtienen y analizan en la investigación. Es importante destacar que ambos métodos buscan hacer una observación objetiva al fenómeno, por lo que a lo que hace referencia esta dimensión es que los métodos cuantitativos mide características concretas del fenómeno estudiado mientras que los métodos cualitativos se enfocan a la obtención de datos subjetivos que no necesariamente están previamente contruidos.

Por su carácter objetivo, tanto la academia como los evaluadores le dan mayor importancia a los métodos cuantitativos de investigación para llevar a cabo distintos tipos de evaluaciones. Sin embargo, por las características que se revisaron en esta Lección se puede observar que ambos métodos son necesarios y complementarios para poder abordar la complejidad de los fenómenos sociales que la intervención gubernamental pretende abordar. En muchos casos, la aplicación de un método cuantitativo está en función de que previamente se haya llevado a cabo un proceso de investigación cualitativa por medio del cual se hayan construido las hipótesis y las categorías que se pretenden probar por medio de los métodos cuantitativos.

Lección 12. Evaluación en materia de Diseño

En la Lección 9 se revisó el entramado legal que le da sustento a la evaluación del desempeño en México; sin embargo, son los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal publicados el 30 de marzo de 2007, los que establecen de forma específica cómo esta evaluación deberá de llevarse a cabo. En estos se contempla que la evaluación de la ejecución de los Programas presupuestarios de las dependencias y entidades de la APF se llevan a cabo con base en el SED, el cual es obligatorio para los ejecutores del gasto y que tiene como propósito realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos conforme a indicadores estratégicos y de gestión. En este mismo documento se identifican cinco tipos de evaluación de programas federales, mismos que se describen en la Figura 12.1.

Figura 12.1 Tipos de evaluación de programas federales



Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos (2007).



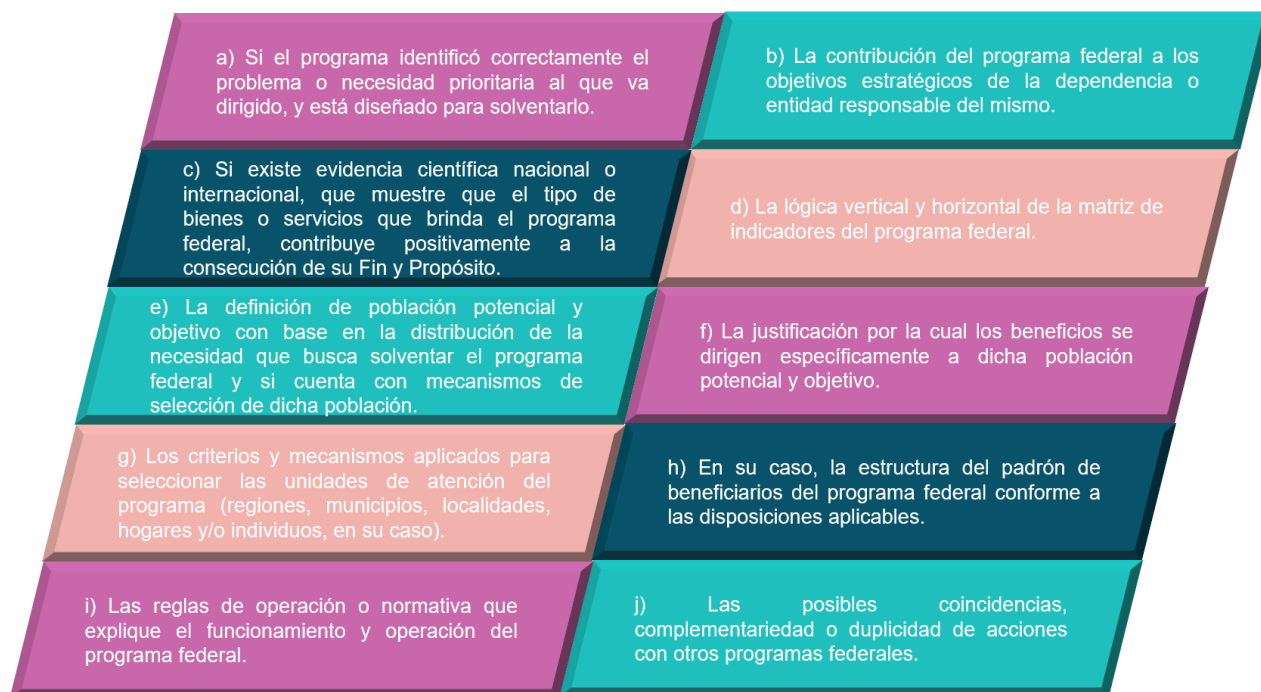
A parte de las evaluaciones de programas federales, los lineamientos también tienen previstas las evaluaciones estratégicas que son aquellas que se aplican a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas e instituciones correspondientes.

Si bien la evaluación de Diseño es el tipo que más se aplica en México en el marco del SED, en los Lineamientos no está contemplada como evaluación a programas federales tal como se pudo observar en la Figura 12.1. Sin embargo, el primer Módulo de la evaluación de consistencia y resultados la considera. La práctica de llevar a cabo evaluaciones de Diseño se da porque su realización es fundamental para el éxito de un Programa Presupuestario (Pp), ya que proporciona información valiosa sobre su pertinencia y orientación a resultados; constituye una oportunidad para constatar si lo que se planteó teóricamente como una solución a una necesidad de política pública, se materializa en la intervención que se desarrolla a través del programa. Dicho de otra forma, representa una oportunidad para tener una visión objetiva y detallada acerca de la pertinencia de la intervención, el diseño de los elementos que la componen, y su relación con otros programas para solucionar un problema común.

Elementos mínimos de una evaluación en materia de Diseño

De acuerdo con los Lineamientos, las evaluaciones en materia de Diseño deben de contar al menos con los criterios señalados en la Figura 12.2.

Figura 12.2. Criterios mínimos de las evaluaciones en materia de Diseño



Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos (2007).

Tal como se pudo observar en la Figura 12.2, los cinco primeros incisos están directamente relacionados con la correcta implementación de la Metodología de Marco Lógico y de la creación



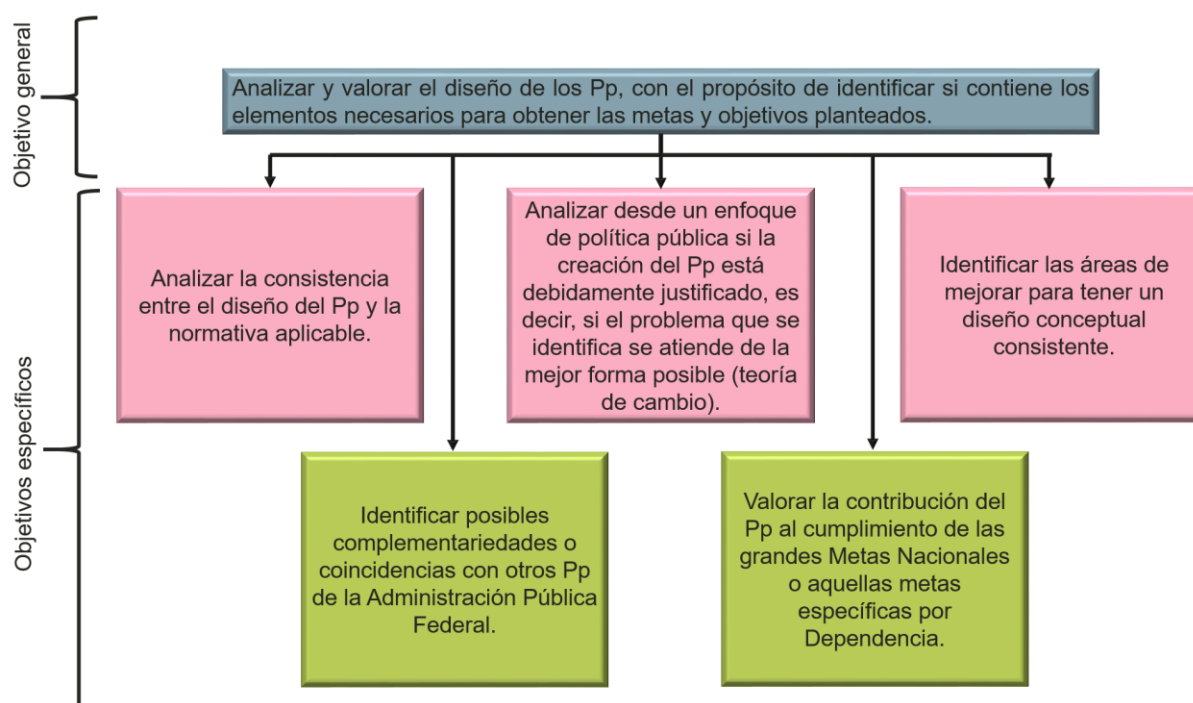
de la Matriz de Indicadores para Resultados que de ella deviene. Es importante recordar que todos los Pp deben contar con una MIR y esta debe ser producto de la aplicación de la MML. Por su parte, los últimos incisos están relacionados con el Diagnóstico que todo Pp también debe tener.

Considerando la naturaleza de este tipo de evaluación, es muy importante que al momento de hacer la contratación de una evaluación de Diseño, los responsables de los Programas cuenten con la MIR y el Diagnóstico que les corresponde. De lo contrario, los entes evaluadores no tendrán material para hacer la evaluación adecuadamente y sus hallazgos y recomendaciones estarán encaminados al cumplimiento de este requisito en vez de verificar que efectivamente se estén abordando adecuadamente los criterios establecidos en los Lineamientos. Esto al final de cuentas representaría un desperdicio del recurso público.

Objetivos de la evaluación en materia de Diseño

El principal objetivo de las evaluaciones en materia de Diseño es analizar y valorar el diseño de los Programas presupuestarios con el propósito de identificar si contiene los elementos necesarios para obtener las metas y objetivos planteados, en otras palabras, si la orientación que se le dará a la intervención pública es la adecuada para atender el problema identificado en la MIR por medio de la MML y plasmado en el Diagnóstico. En la Figura 12.3 se describe el objetivo general y los específicos de la evaluación en materia de Diseño.

Figura 12.3 Objetivo general y específicos de las evaluaciones en materia de Diseño



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a los objetivos específicos es importante destacar que la revisión de la **Teoría del Cambio** forma parte de este tipo de evaluaciones con el fin de verificar que la intervención

pública atenderá de la mejor manera posible el problema público identificado. Como toda evaluación, otro punto importante es que está orientada en identificar las áreas de oportunidad que tiene el Programa concretamente por medio de la revisión de su diseño conceptual, el cual debe corresponder a un enfoque teórico debidamente sustentado.

Cabe mencionar que el **mejor momento** para realizar una evaluación en esta materia es en el **primer año de creación** del programa o cuando un programa ha tenido cambios sustanciales en su diseño. Estos cambios pueden ser en la definición de su población objetivo o en los apoyos que entrega, o cuando dos programas se fusionan. En ambos casos esto supondría un replanteamiento en la forma en la que se atiende el problema.

Si el Pp evaluado resulta que no es consistente en su diseño, se esperaría que el evaluador proporcione recomendaciones concretas para mejorar el diseño de la intervención y por ende de la operación, por ejemplo, especificar cuál es la TdC con la cual el Pp responde de mejor manera ante una problemática o necesidad; advertir si existen problemas en la manera de comunicar la operación, o si la normatividad implica barreras de entrada a la población objetivo; identificar si la secuencia lógica de insumo, componentes o apoyos no produce los resultados esperados; o detectar los problemas en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Es importante tomar en cuenta que estos son solo ejemplos obtenidos de lo que el equipo de Evaluación de la Unidad de Evaluación del Desempeño ha identificado que sucede con mayor frecuencia y no como observaciones que necesariamente se tienen que hacer producto de una evaluación en materia de Diseño. Esto porque cada Programa presupuestario se encuentra en diferente momento y tiene diferentes áreas de oportunidad. Sin embargo, si hay tres elementos básicos que toda evaluación en esta materia debe tener, mismos que se describen en la Figura 12.4.

Figura 12.4 Elementos mínimos a considerar en una evaluación de Diseño

Alcance	Metodologías empleadas	Requerimientos e insumos
<ul style="list-style-type: none">• Se espera que el equipo evaluador confronte el diseño que ha implementado el programa con el deber ser y de acuerdo con las preguntas que plantean los Términos de Referencia (TdR) estipulados por la SHCP o el CONEVAL. También debe investigar si la forma en que el Pp ha planeado afrontar el problema es la mejor manera desde una perspectiva conceptual.	<ul style="list-style-type: none">• Se emplea el análisis gabinete, es decir, se espera que el equipo evaluador se dé a la tarea de acopiar, organizar y sistematizar información relativa al Pp, como es el diagnóstico, lineamientos o reglas de operación, normatividad federal, entre otros.	<ul style="list-style-type: none">• La evaluación en materia de Diseño no requiere un trabajo de campo exhaustivo, aplica en todo caso, entrevistas a los principales funcionarios encargados del diseño. La principal tarea, es el análisis de documentos oficiales y normativos, así como de documentos académicos ya sea proporcionados por el programa o aquellos que el equipo evaluador indague.

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, es importante asegurar tanto el dominio teórico como el académico del evaluador sobre los temas que aborda el Pp ya que la argumentación desde la evidencia empírica

será indispensable para determinar si el programa está bien diseñado o no. Para mayor detalle sobre la evidencia empírica se puede revisar la Lección 7 de este mismo Diplomado.

Proceso de las evaluaciones en materia de Diseño

El proceso que involucra la hechura y entrega de las evaluaciones en materia de Diseño consta de cuatro pasos indispensables, mismos que se presentan en la Figura 12.5.

Figura 12.5 Proceso de las evaluaciones en materia de Diseño



Fuente: Elaboración propia.

La contratación de la evaluación se lleva a cabo haciendo uso de un tipo de contrato específico llamado los Términos de Referencia (TdR). Los modelos de términos de referencia fueron creados por las instancias coordinadoras, es decir, por la SHCP y CONEVAL con el fin de establecer instrumentos homogéneos para la realización de los distintos tipos de evaluación. Entonces, cada tipo de evaluación tendrá su propio modelo de términos de referencia. En el Módulo 6 de este mismo Diplomado se estudiarán de forma general los TdR. De momento se comparten los modelos de TdR para evaluaciones en materia de Diseño.

Da clic aquí para descargar en formato editable el modelo de TdR de las evaluaciones en materia de Diseño de programas sociales emitidos por CONEVAL.

Da clic aquí para descargar en formato editable el modelo de TdR de las evaluaciones en materia de Diseño de programas no sociales emitidos por la SHCP.


En el primer Entregable, el equipo evaluador informa el plan de trabajo que está utilizado para realizar el análisis de gabinete así como la primera versión de las respuestas de los TdR a fin de que el Pp y el área de evaluación de la Dependencia revise que existe un correcto entendimiento de la operación y normatividad correspondiente, así como de la aplicación de los TdR.



Evaluación de
Políticas y
Programas Públicos
Primera Edición

méxico

SED
Sistema de Evaluación
del Desempeño



En el segundo entregable se presentan los hallazgos que el equipo evaluador encontró respecto al análisis del diagnóstico; establece si el problema está bien identificado; si existe una adecuada justificación teórica o empírica de la intervención que realiza el Pp; es decir, si el Pp se diseñó teniendo como base algún tipo de investigación bien estructurada con argumentos científicos, académicos o al menos los resultados positivos de la experiencia nacional o internacional. Por ejemplo se puede replicar una intervención que en algún parte del país o del mundo sirvió para contrarrestar determinado problema.

También se analiza si las poblaciones potencial, objetivo y atendida están bien definidas y caracterizadas y examina si el Pp cuenta con mecanismos para identificar sus posibles beneficiarios, por ejemplo, que recolecte datos socioeconómicos de estos. A la par confirma que existan procedimientos documentados para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyos de forma clara y estandarizada, es decir, que se realice igual en todas partes sin importar si una persona está en el norte o sur del país. Es importante hacer énfasis que en una evaluación en materia de Diseño este paso solo implica la verificación de la existencia documental y contrastación con la normatividad vigente y no la verificación de su implementación, ya que esta segunda revisión es parte de la evaluación de Procesos.

Finalmente, la última parte del proceso consiste en la revisión por parte de la instancia de coordinación que como ya se ha mencionado en repetidas ocasiones a lo largo del Diplomado, son la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP para los programas no sociales y el CONEVAL para los programas sociales. El envío del informe final para su revisión y para la emisión de comentarios lo podrá hacer el área de evaluación de desempeño de la dependencia o entidad o directamente la Unidad Responsable del Programa. Este proceso de coordinación dependerá de cada dependencia o entidad federal.

¿Qué esperar de una evaluación en materia de Diseño?

Es muy importante que al momento de realizar las recomendaciones, el equipo evaluador vaya más allá de repetir lo obvio. Por ejemplo, cuando el hallazgo dicta que el Pp no tiene un diagnóstico, y por lo tanto, el equipo evaluador propone realizar un diagnóstico de acuerdo a la normatividad aplicable. Esto implicaría un trabajo muy básico que no está de acorde al perfil de evaluadores que se solicita en los TdR. Se requiere que el equipo aporte características más específicas al momento de recomendar algo.

Ejemplo 5

Hallazgos y recomendaciones de una evaluación en materia de Diseño

Si un Pp que promueve inclusión financiera carece de un diagnóstico, se espera que el evaluador – al menos – proponga recomendaciones con sugerencias específicas para orientar el desarrollo de las acciones para la mejora tal como se describe a continuación:

- Desarrollar un **diagnóstico** considerando el documento emitido por la SHCP en conjunto con el CONEVAL “Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación que se propongan incluir en el PPEF”.
- Para elaborar la justificación teoría y el árbol de problemas se sugiere **revisar las teorías** de los siguientes autores que establecen cómo el sistema financiero incluyente puede



afectar positivamente el crecimiento económico de los países; Schumpeter (1912), Goldsmith (1969), McKinnon (1973), Shaw (1973), Jung (1986), Arestis y Demetriades (1997), Levine y Zervos (1998), Guiso, Sapienza y Zingales (2004), Shen y Lee (2006).

Con este tipo de información el Pp tiene los insumos mínimos sobre los cuales dibujar el árbol de problema, la justificación teórica y sobre todo, la TdC, elementos cruciales en un diagnóstico.

Una vez entregada la evaluación, la Unidad Responsable del Pp, el área de evaluación de la dependencia o entidad y la instancia coordinadora correspondiente (SHCP-UED o CONEVAL) plantean su postura respecto al trabajo de evaluación que se realizó. Entre los puntos sobre los cuales se emite postura se encuentran el desempeño del equipo evaluador, la factibilidad de las recomendaciones así como el contexto de la realización. Adicionalmente, las Unidad Responsable establece los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), los cuales son hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas que derivan de estas evaluaciones y que se presentan como recomendaciones específicas a los diferentes programas y acciones federales. El tema de los ASM se abordará con mayor detenimiento en la Lección 19 de este Diplomado.

Retomando lo visto en las primeras Lecciones, el SED es, entre otras cosas, un mecanismo de rendición de cuentas vertical, horizontal y transversal. Por esto es indispensable que las evaluaciones se hagan públicas oportunamente. Estas deben ser entregadas mediante oficio a la –SHCP-UED y CONEVAL según corresponda y deben ser publicadas en sus páginas de internet. En la Figura 12.6 se presentan la normatividad que le da sustento a la publicidad de esta información.

Figura 12.6 Normatividad relativa a la publicación de las evaluaciones

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Artículo 70, Fracciones XL y XLI.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, numerales Vigésimo Sexto y Vigésimo Octavo.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal en curso.

Programa Anual de Evaluación del ejercicio fiscal en curso.

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad citada.

Caso de éxito de una evaluación en materia de Diseño



Evaluación de
Políticas y
Programas Públicos
Primera Edición

méxico

SED
Sistema de Evaluación
del Desempeño

Para cerrar esta Lección, a continuación se presenta el caso de una evaluación en materia de Diseño del programa G004 “Supervisión y verificación de concesiones en telecomunicaciones” que se llevó a cabo en 2017.

Ejemplo 6

Buena práctica de evaluación en materia de Diseño

Esta evaluación se considera como un caso de éxito debido a que presenta recomendaciones útiles, concretas y factibles de implementarse, en especial por aportar los elementos necesarios para crear otro programa de modalidad F, en virtud que el programa G004 (a la fecha de la evaluación) presenta dos poblaciones objetivo con dos mecanismos de intervención diferentes.

Comentarios específicos sobre los siguientes atributos:

- 1. Claridad en el lenguaje utilizado:** *Alta.* En la evaluación se empleó un lenguaje claro que permite la comprensión del problema público que atiende el Pp, así como del diseño de los elementos conceptuales del mismo.
- 2. Objetividad en las valoraciones emitidas:** *Alta.* En la Evaluación se identifican las áreas de mejora sustentadas con los atributos ausentes del Pp y las propuestas se presentan en correspondencia con la MML y las particularidades del Pp.
- 3. Consistencia en los argumentos empleados:** *Alta.* Es posible identificar la consistencia entre los distintos elementos del diseño conceptual del Pp, así como de las propuestas para cada uno de los hallazgos a lo largo del documento.
- 4. Solidez técnica:** *Alta.* Las propuestas de mejora ante los hallazgos son concretas y factibles. No obstante, era deseable que, entre estas propuestas de mejora, se robusteciera el apartado de la justificación teórica o empírica del tipo de intervención del Pp, tomando en cuenta la información disponible (literatura nacional e internacional) sobre el mecanismo de intervención del Pp (supervisión) en el sector de las telecomunicaciones y respecto de la Red Compartida. Lo anterior, considerando el dominio que presentó la instancia evaluadora externa tanto en la MML como en las particularidades técnicas del Pp.

Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria 2019.

En conclusión, la Evaluación en materia de Diseño determina si el programa cuenta con una estructura o diseño lógico que demuestra pertinencia y congruencia entre el problema a revertir, el objetivo o los objetivos que se ha planteado el Pp con las procesos más elementales para conseguir los resultados planeados.

Lección 13. La Evaluación de Procesos

La evaluación de Procesos brinda información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas. Esta evaluación es una de las de mayor utilidad para fortalecer y mejorar la implementación de los programas. Se sugiere que la evaluación de proceso se realice a partir del tercer año de operación de los programas (CONEVAL, 2019).



Elementos mínimos de una evaluación de Procesos

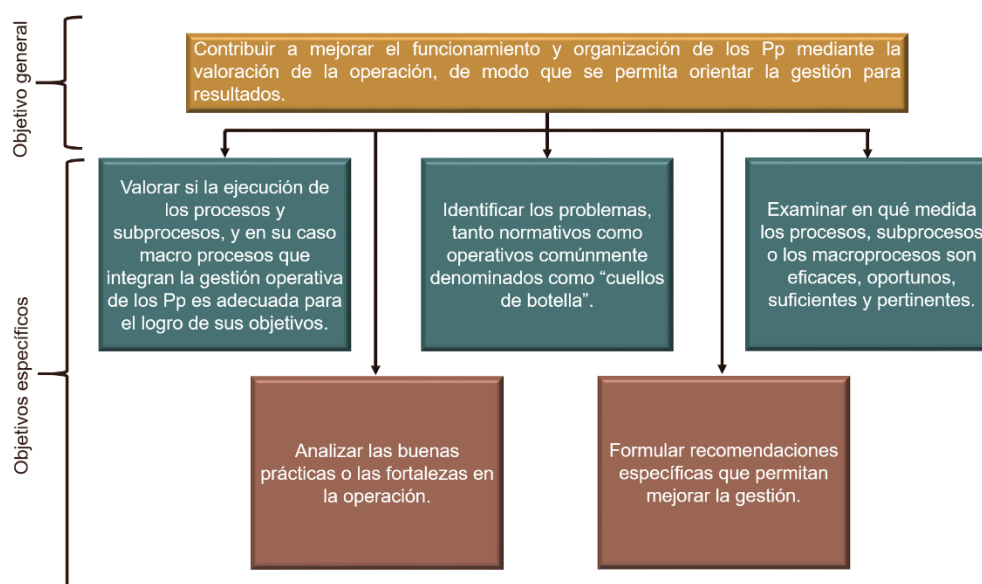
La evaluación de Procesos analiza y describe si los Programas Presupuestarios (Pp) realizan sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente. Esta evaluación examina bajo una metodología **cualitativa**, si los procedimientos plasmados en los documentos **normativos son adecuados con la realidad**, identifica cuellos de botella en la operación del Pp o cuando un requisito impone una barrera de entrada para los beneficiarios. De este tipo de evaluación se pueden obtener recomendaciones concretas para mejorar el desempeño de los Pp; de este análisis se desprenden los cambios con efectos en el corto plazo, por ejemplo, una recomendación de una evaluación de procesos, ayudó a lograr los consensos necesarios dentro de una dependencia para la implementación de un sistema en línea para capturar las solicitudes de apoyo.

La evaluación de Procesos requiere de un equipo de evaluadores pragmáticos, con mucha experiencia en campo, así como en entrevistas para no hacer de los cuestionarios un instrumento monótono. El equipo debe ser capaz de analizar la manera en que ciertas reglas de operación o acciones inerciales como los horarios de atención pueden ser un obstáculo para que una persona solicite un apoyo.

Objetivos de la evaluación de Procesos

El principal objetivo de las evaluaciones de Procesos es contribuir a mejorar el funcionamiento y organización de los Pp mediante la valoración de la operación, de modo que se permita orientar la gestión para resultados. En otras palabras, las evaluaciones de Procesos identifican si la forma como se está llevando a cabo la intervención gubernamental genera los cambios en la población objetivo o área de enfoque tal como se tiene previsto en la planeación de los Pp sin perder de vista la normatividad vigente que le da sustento. Adicionalmente, se esperan recomendaciones que permitan la instrumentación de mejoras al Programa. En la Figura 13.1 se describe el objetivo general y los específicos de la evaluación de procesos.

Figura 13.1 Objetivo general y específicos de las evaluaciones de Procesos



Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a los objetivos específicos es importante destacar que los cuellos de botella son prácticas, procedimientos, actividades y/o trámites que obstaculizan procesos o actividades de las que depende el Programa para alcanzar sus objetivos. Éstos son muy riesgosos para el cumplimiento de las metas establecidas por lo que es importante que en la evaluación se identifiquen y que se recomiende una forma de “desahogar” las actividades que están frenando. Incluso es posible que la evaluación recomiende llevar a cabo una “Reingeniería de Procesos” que es cuando se sugiere llevar a cabo una transformación o modificación profunda y sustancial de uno o varios de los procesos del Programa, pudiendo incluso ser del diseño operativo del mismo.

Por medio de este tipo de evaluación, se pueden contrastar los aspectos normativos, la operación cotidiana y los elementos contextuales para determinar si los procesos que componen al programa y que posibilitan su realización son eficaces y eficientes en el logro de metas a nivel Propósito. Mediante este análisis es posible conocer los factores que sustentan la implementación de programas con énfasis en su dinámica de operación. La evaluación de procesos busca documentar las buenas prácticas y las áreas de oportunidad de la operación de un programa para contribuir al mejoramiento de la gestión a través de la elaboración de recomendaciones cuya aplicación sea viable (material, técnica y normativamente). Por lo tanto, esta evaluación profundiza en el estudio del funcionamiento y la organización de los Pp (CONEVAL s.f.).

Anteriormente se mencionó que se recomienda llevar a cabo las evaluaciones de Procesos al tercer año de implementación del Programa, sin embargo, no es una regla que se puedan llevar a cabo después del primer año de operación, a fin de corregir lo más pronto posible los cuellos de botella. Sin embargo, también se recomienda hacer esta evaluación antes de una de impacto ya que a través de sus hallazgos se podrá analizar si el proceso de selección de la población objetivo o área de enfoque es adecuado para llevar a cabo la medición de impacto a través de metodologías rigurosas.

De este tipo de evaluaciones se esperarían recomendaciones orientadas a llevar a cabo cambios concretos en la normatividad para hacer eficaz y eficiente la operación, es decir, eliminar las barreras de entrada; identificar cuellos de botella derivados de la cultura institucional, del contexto geográfico o del social; y perfeccionar los procesos de planeación, comunicación, selección, producción de apoyos y servicios, seguimiento y evaluación, en los casos que aplique de contraloría social, entre otros. De acuerdo con la experiencia de las instancias coordinadoras, hay tres elementos básicos que toda evaluación en esta materia debe tener, mismos que se describen en la Figura 13.2.

Figura 13.2 Elementos mínimos a considerar en una evaluación de Procesos

Alcance	Metodologías empleadas	Requerimientos e insumos
<ul style="list-style-type: none">• Se espera que el equipo evaluador posea una visión clara de cómo generar valor a través de los diferentes procesos que realiza un Pp, aquí se busca una perspectiva de tiempo y movimientos pero desde el enfoque de la administración pública.	<ul style="list-style-type: none">• La Evaluación de Procesos se realizará, principalmente, a partir de técnicas de investigación cualitativa como son el análisis documental, la observación directa, estudios de caso, entrevistas semiestructuradas y grupos focales (focus groups), entre otras técnicas que el equipo evaluador considere pertinentes para realizar el análisis de gabinete y el trabajo de campo.	<ul style="list-style-type: none">• Identificar la TdC para evaluar si los procesos son adecuados para producir el cambio deseado.• Conocer el desempeño de los actores involucrados.• Diseñar instrumentos de campo.• Contar con licencias de software que se emplearán en las entrevistas.



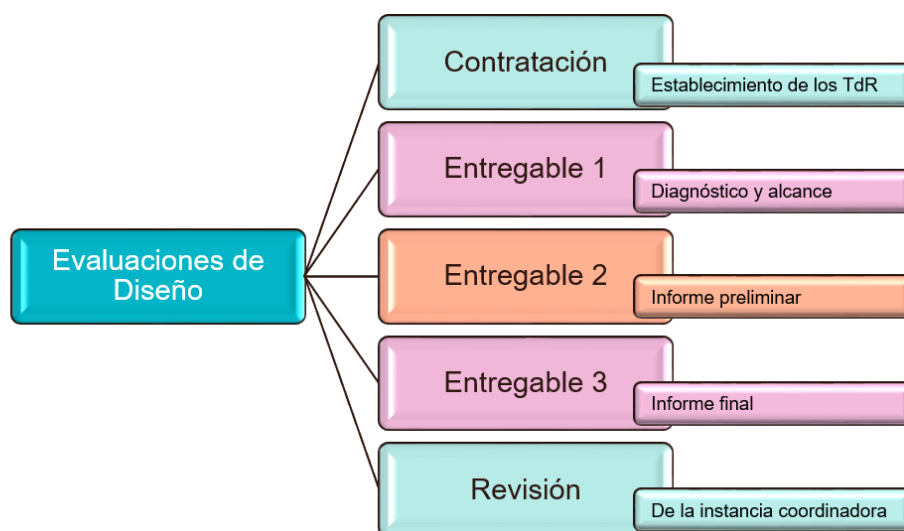
Fuente: Elaboración propia.

Este tipo de evaluación es sumamente importante y de mucho valor para mejorar la gestión para resultados. Cuando se implementan las recomendaciones que derivan de los hallazgos se puede observar una repercusión inmediata en el programa por lo que la calidad de la evaluación es indispensable. Con respecto a las metodologías cabe mencionar que el análisis de gabinete debe ser exhaustivo porque a partir de esta investigación se elaborará el diagnóstico inicial de los procesos (el deber ser) el cual se contrastará con lo que sucede en campo (realidad). Con respecto a los instrumentos de campo se podrá contar con guías de entrevistas con preguntas clave y *check list* para la observación directa u ocular también conocida como el cliente misterioso o cliente incógnito. Para mayor información sobre las metodologías cualitativas se puede revisar la Lección 11 de este Diplomado.


Procedimiento de las evaluaciones de Procesos

El procedimiento que involucra la hechura y entrega de las evaluaciones en materia de Procesos consta de cinco pasos indispensables, mismos que se presentan en la Figura 13.3.

Figura 13.3 Procedimiento de las evaluaciones en materia de Procesos



Fuente: Elaboración propia.



Da clic aquí para descargar en formato editable el modelo de TdR de las evaluaciones de Procesos de programas sociales emitidos por CONEVAL.

Da clic aquí para descargar en formato editable el modelo de TdR de las evaluaciones de Procesos de programas no sociales emitidos por la SHCP.

Al igual que en la evaluación en materia de Diseño, la contratación se lleva a cabo haciendo uso del modelo de TdR cuyas ligas a continuación se comparten.

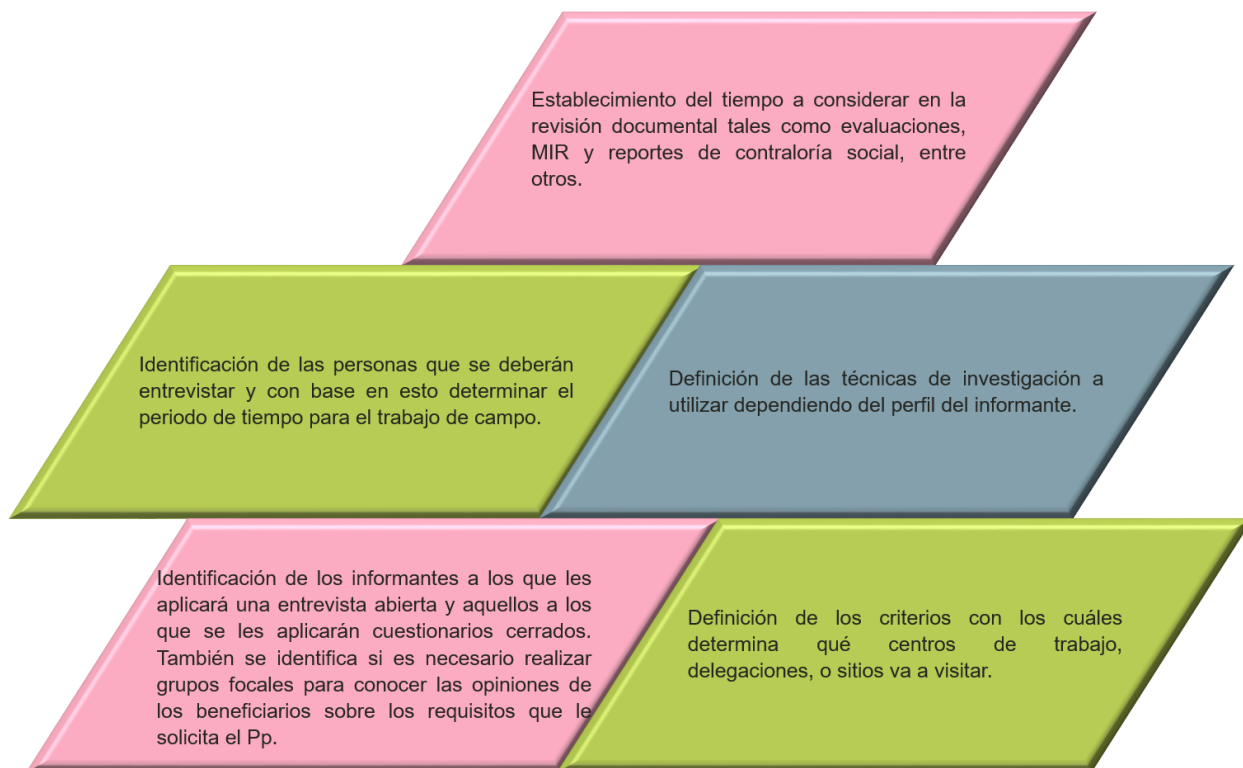
El equipo evaluador en su primer producto debe desarrollar el **diagnóstico general** de los procesos. En éste se deberá describir a todas las Unidades Responsables de operar en el Pp. Esto implica que el equipo evaluador debe revisar todos los documentos normativos para identificar los **macroprocesos, procesos y subprocesos**, así como los insumos y los productos para cada uno de ellos. Esto incluye los procesos enunciados en las Reglas de Operación (ROP) o en los Lineamientos, como puede ser la publicación de la convocatoria o la recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo.

También se deben considerar actividades adicionales que se encuentran descritas en otro tipo de documentos como puede ser el reglamento interior de la propia dependencia o entidad, o incluso en los reglamentos de otras instancias públicas. Un ejemplo de esta situación es el Proceso de Rendición de Cuentas estipulado por la Secretaría de la Función Pública. Por esta razón, el equipo de evaluador debe conocer el Modelo General de Procesos del Pp que se encuentra evaluando, el cual es el diagnóstico operativo completo.

Una vez que se cuenta con esta información, el equipo evaluador presenta el **alcance y enfoque metodológico de la evaluación**. Dado que el equipo tiene una visión global de los procesos, puede establecer la manera detallada en que serán evaluados, por lo tanto diseña un plan de trabajo. En la Figura 13.4 se resumen algunos de los puntos que deberá contar el plan de trabajo que se deberá presentar en este primer entregable.

Figura 13.4 Elementos de un plan de trabajo incluido en el primer entregable de una evaluación de Procesos





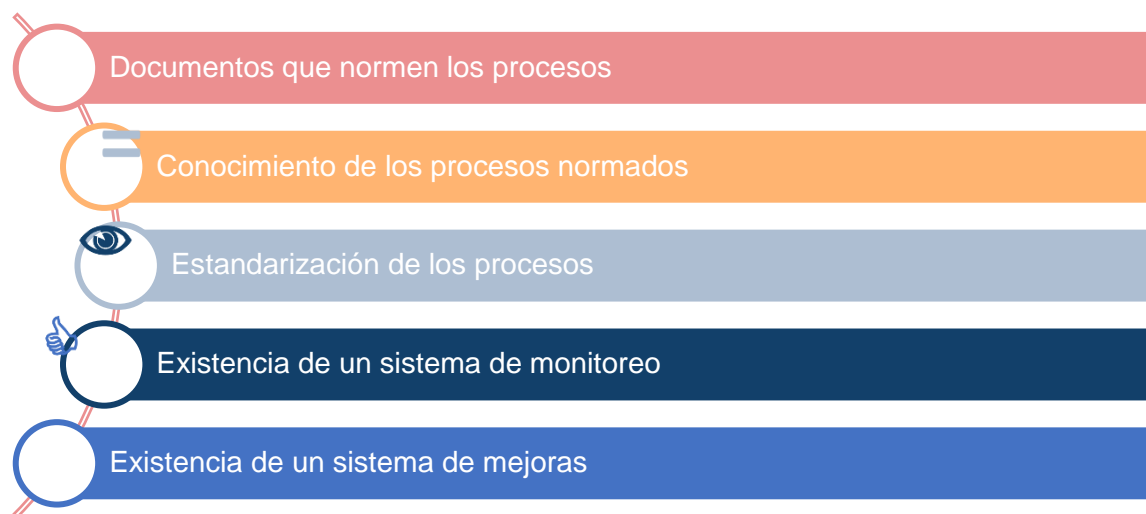
Fuente: Elaboración propia.

El segundo Entregable corresponde al **informe preliminar** de la evaluación de Procesos. Para este documento se debe reportar – además de los puntos del primer Entregable– la comparación de los procesos, o en su caso de los subprocesos o macroprocesos establecidos en el Modelo General de Procesos versus la operación real, es decir, la norma escrita contrastada con la realidad. En este informe preliminar se debe valorar si el tiempo, el personal, los sistemas de información, el equipo, así como la infraestructura son suficientes para que el Pp logre sus objetivos.

Igualmente, se deberá analizar el grado de consolidación operativa del Pp, considerando, entre otros, los elementos descritos en la Figura 13.5.

Figura 13.5 Elementos para identificar la consolidación operativa





Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, se espera que en este segundo entregable, el equipo evaluador determine de forma clara qué **prácticas deben replicarse o trasladarse a normatividad**, así como las que deben corregirse.

Para el informe final o tercer Entregable se debe realizar el trabajo más fino, donde se **hilen los hallazgos encontrados en campo**, como lo fue la opinión de los beneficiarios, así como la de los operadores, más lo examinado en los documentos normativos y el conocimiento propio del equipo evaluador. Con esto, el equipo evaluador debe señalar qué y cómo las normas o las actividades deben crearse o modificarse para hacer eficaz y eficiente la operación del Pp evaluado. De esta manera, se debe incluir un proyecto de implementación de las adecuaciones, es decir, un **plan maestro de la reingeniería de los procesos**, especificando los actores responsables de los cambios.

Finalmente, la Unidad Responsable del Pp o el área de evaluación del desempeño a la que está adscrita deberá enviar a la SCHP-UED o a CONEVAL según corresponda el informe final para su revisión y emisión de comentarios. Tanto el Pp, el área de evaluación del desempeño de la Dependencia, así como la instancia de coordinación plantean su postura respecto al trabajo de evaluación que se realizó, entre otras cosas el desempeño del equipo evaluador, la factibilidad de las recomendaciones así como el contexto de la realización.

¿Qué esperar de una evaluación en materia de Procesos?

Respecto a las recomendaciones, en una evaluación de Procesos se espera que se enfoquen a promover la consolidación operativa, es decir, se requiere que el equipo evaluador sea capaz de recomendar los cambios más factibles y necesarios para la operación del Pp, sus sistemas de información, elementos de coordinación entre unidades administrativas, entre otros.

Finalmente, es importante no olvidar que todas las evaluaciones se deben publicar oportunamente. En este caso, la normatividad que sustenta la publicidad de las evaluaciones de Procesos es similar a la que sustenta las de Diseño, por lo que en caso de ser necesario se puede consultar en la Figura 12.6 de este mismo Módulo.



Caso de éxito de una evaluación de Procesos

Para cerrar esta Lección, a continuación se presenta el caso de una evaluación de Procesos del Programa K011 “Proyectos de Infraestructura Social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) que se llevó a cabo en 2017.

Ejemplo 7 Buena práctica de evaluación de Procesos

El Pp K011 realiza obras públicas para sus Unidades Administrativas. Las Obras públicas consisten en trabajos que tengan por objeto construir, remodelar, conservar, modificar y demoler bienes inmuebles. Se elige esta evaluación como un caso de éxito debido a la especificidad en sus recomendaciones. En la evaluación se analizan de manera estructurada y sólida, con dominio de la Metodología de Marco Lógico (MML) y conocimiento de las particularidades del Programa presupuestario (Pp), los elementos que coadyuvan en la operación del Pp. Igualmente y respecto del proceso mismo de la evaluación, resalta el trabajo coordinado entre la Unidad Responsable del Pp, el área de evaluación del desempeño del ISSSTE y la instancia evaluadora externa, así como la constante comunicación con la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la SHCP.

Comentarios específicos sobre los siguientes atributos:

1. Claridad en el lenguaje utilizado: Alta. El informe de la evaluación describe de manera clara los procesos del Pp, así como los atributos presentes o ausentes con los que el Pp ejecuta sus procesos; atributos considerados en los Términos de Referencia. Las propuestas y recomendaciones planteadas también son claras en su redacción, concretas y puntuales respecto de los hallazgos identificados.

2. Objetividad en las valoraciones emitidas: Alta. Los atributos ausentes en los procesos del Pp se identificaron y sustentaron con la información entregada por su UR, a través de la argumentación de la instancia evaluadora externa, que se mostró abierta a la revisión y demostró su dominio en el desarrollo de evaluaciones de procesos y de la MML.

3. Consistencia en los argumentos empleados: Alta. Tanto las áreas de mejora identificadas como las propuestas y recomendaciones presentadas son consistentes entre sí en todo el documento de la evaluación; se identifica, además, su correspondencia con las particularidades operativas del Pp.

4. Solidez técnica: Alta. El informe de la evaluación muestra solidez respecto de la capacidad de identificación de los procesos del Pp, conocimiento y experiencia en las metodologías (tanto cualitativas como cuantitativas) requeridas para la realización de evaluaciones de procesos, dominio de la MML, así como comprensión de las particularidades operativas del Pp.

Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria 2019.

En conclusión, la evaluación de Procesos implica contrastar el deber ser con la realidad e identificar los puntos que se deben mejorar para optimizar la implementación los Programas presupuestarios. Es importante enfatizar que la metodología de investigación empleada en este tipo de evaluación es cualitativa, haciendo uso de distintos tipos de entrevistas y haciendo un importante trabajo de gabinete. Por esta razón es importante que el evaluador sea experto en este tipo de metodologías y que conozca cabalmente el tema a evaluar.





Referencias

- Álvarez-Gayou. (2005). *Cómo hacer investigación cualitativa, fundamentos y tecnología*. Recuperado de: http://rincondelpaco.com.mx/rincon/Inicio/Seminario/Documentos/Libros/Como_hacer_investigacion_cualitativa.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (20 de enero de 2004). Ley General de Desarrollo Social. Última reforma publicada DOF: 25-06-18. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/Ley_General_de_Development_Social.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (30 de marzo de 2006). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada DOF 30-12-15. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] (5 de febrero de 1917) Última reforma publicada DOF 12-04-19. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf
- Díaz de. R. (2007). *Tipos de encuestas considerando la dimensión temporal*. Recuperado de: <https://papers.uab.cat/article/view/v86-diaz/pdf-es>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2014). Informe Anual de UNICEF 2014. Recuperado de: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Annual_Report_2014_Spanish.pdf
- García, E. (2010). *Materiales Educativos Digitales*. Blog Universia. Recuperado de: <http://formacion.universiablogs.net/2010/02/03/materiales-educativosdigitales/>
- Goldsmith R. (1969). *Financial Structure and Development as a Subject for International Comparative Study*. Recuperado de: <https://www.nber.org/chapters/c4417>
- Hernandez. S., Fernandez. C., Baptista. P. (2010). *Metodología de la investigación*. Recuperado de: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf
- Jung. S. (1986). *Financial Development and Economic Growth: International Evidence*. Recuperado de: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdfplus/10.1086/451531>
- McKinnon. R. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. Recuperado de: https://repositories.lib.utexas.edu/.../Rostow_WW_1974.pdf?...1
- Miles. M., Huberman. A. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Recuperado de: <http://www.theculturelab.umd.edu/uploads/1/4/2/2/14225661/miles-huberman-saldana-designing-matrix-and-network-displays.pdf>



Observación formada o estructurada. (s.f).Recuperado de:
<https://sites.google.com/site/conocimientocspina/estructura-de-la-investigacion-cientifica/observacion-estructurada-o-formalizada>

Quecedo. R., Castaño. C. (2002). *Introducción a la metodología de investigación cualitativa*. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf>

Rubin. J., Rubin. I. (1995). *Qualitative interviewing. The art of hearing data*. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=nrHnP5kT1_EC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ViewAPI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

Salkind. N. (1999). *Métodos de Investigación*. Recuperado de: https://books.google.com.mx/books?id=3uIW0vVD63wC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=true

Secretaría de Desarrollo Social. (2009). Cuarto Informe Trimestral 2009. Recuperado de: <http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/2009>

Simón. H. (2007). *Las Ciencias de Diseño: Racionalidad limitada, predicción y prescripción*. Recuperado de: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/11880/9788497452120.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Shaw. E. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. Recuperado de: <https://academic.oup.com/ajae/article-abstract/56/3/670/72765?redirectedFrom=fulltext>

Shumpeter. J. (1912). *Theorie des Wirstschaftliken Entwicklung*. Recuperado de: https://www.duncker-humboldt.de/_files_media/leseproben/9783428477258.pdf

