



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
SECRETARÍA DE POSGRADO

**LA EVALUACIÓN DE CALIDAD EN LA FORMULACIÓN
Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DE PROYECTOS DE SALUD**

PAULA BOERO

TRABAJO FINAL INTEGRADOR
PARA OBTENER EL GRADO DE ESPECIALISTA EN GESTIÓN DE ORGANIZACIONES
DE SALUD

Tutor Ramiro Ruiz Del Castillo, Universidad Nacional de La Plata

La Plata, 26 de noviembre 2021

INDICE

1. RESUMEN	3
2. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA	4
3. OBJETIVOS	8
4. MARCO TEÓRICO	9
4.1 EVALUACIÓN DE INTERVENCIONES SOCIALES	9
4.2 LA RELEVANCIA DE LA EVALUACIÓN EN SALUD.....	11
4.3 EL OBJETO DE EVALUACIÓN Y LA LÓGICA DE LA INTERVENCIÓN.....	12
4.4 LA EVALUACIÓN EX ANTE	17
4.5 EL DISEÑO DE UNA EVALUACIÓN Y LOS CRITERIOS DE CALIDAD	18
4.6 LA MATRIZ DE EVALUACIÓN	28
4.6.1 <i>Las preguntas de evaluación.....</i>	<i>28</i>
4.6.2 <i>Los indicadores.....</i>	<i>29</i>
4.6.3 <i>Estándares de calidad y la construcción de la matriz de evaluación</i>	<i>32</i>
4.6.4 <i>Vinculación entre la estructura lógica y los criterios de calidad.....</i>	<i>34</i>
4.7 PRINCIPIO DE PARETO	37
4.7.1 <i>Teoría de la gestión de calidad</i>	<i>37</i>
4.7.2 <i>Evaluar la calidad en la formulación de proyectos en Salud “a la Jurán”.....</i>	<i>38</i>
5. PROCESO METODOLÓGICO.....	39
6. CONCLUSIONES EMERGENTES Y DESAFÍOS PENDIENTES.....	40
7. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA	42

1. RESUMEN

Cuando aparece la necesidad de resolver un problema que no es de rutina, o la complejidad de la solución supera cierto límite, es preciso pensar la solución en términos de un proyecto.

En la actualidad, una parte importante de los resultados de la gestión pública se administran bajo ésta modalidad considerada como una herramienta de gestión muy poderosa, que posibilita dar respuesta rápida a demandas cambiantes ya que maximiza la capacidad de la organización, coordina los diferentes recursos internos y externos, aporta una visión de conjunto y una correcta percepción sobre la auténtica capacidad del equipo, permite identificar los riesgos y problemas en fase temprana y aprender de las lecciones pasadas.

En los países en desarrollo, llevar adelante proyectos a gran escala en el área de Salud requiere solicitar apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad a través de las Agencias de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Para concretar este tipo de ayudas es indispensable detenernos en la instancia de formulación del perfil de proyecto como etapa inicial de diseño de la cooperación que, de cumplir con determinados estándares de calidad en el proceso de construcción, conlleva a la pretendida firma del contrato de préstamo.

Es habitual la existencia de dificultades para valorar adecuadamente los proyectos en Salud en la etapa de formulación, previa a la asignación de recursos y a su implementación, utilizando los criterios habituales para la evaluación de proyectos con financiamiento internacional. Las complicaciones asociadas al desencadenamiento de problemas en la gestión de los mismos ponen en riesgo el logro de los resultados esperados. Esto es ampliamente compartido y debatido entre las entidades implicadas en la implementación de los proyectos financiados por las Agencias de Cooperación para el Desarrollo.

En este contexto, el objetivo de este trabajo es comprobar teóricamente que las deficiencias que se presentan en la instancia de formulación de los proyectos en salud causan parte importante de los problemas de gestión de los mismos, y la contra cara de esas deficiencias en la formulación son los parámetros de calidad de una evaluación ex ante. Esto surge de la confluencia de dos circunstancias. Por un lado la constatación de la dificultad antes mencionada y, por otro aunque vinculado a lo anterior, la necesidad de contar con un instrumento específico para la evaluación de proyectos en Salud, que permita tomar decisiones más ajustadas acerca de la calidad de los mismos; ésta última relacionada en gran medida a la capacidad de identificación específica de la necesidad de intervención y el cumplimiento de los objetivos propuestos que surgen de ese entendimiento (por tanto, evaluación ex ante).

Bajo la hipótesis, de condición teórica, de que los indicadores implicados en la evaluación de estándares de calidad ex ante están íntimamente relacionados con los problemas de gestión de proyectos más frecuentes, valorar la calidad del proyecto ex ante, es decir, en el momento de la formulación del mismo, a través de la revisión de un sistema de indicadores específico, tendrá un efecto directo en la mitigación de los problemas más habituales que enfrenta la gestión de un proyecto.

La ausencia de una herramienta fiable y consensuada que mejore la valoración, ex ante, de los proyectos en Salud, que permita a todos los actores intervinientes disponer de criterios de valoración adecuados para decidir acerca de la calidad de los proyectos, y por ende su potencial financiación, se constituye de vital importancia. Esta necesidad viene precedida de la importancia que está adquiriendo la evaluación en el ámbito de las intervenciones sociales, como un mecanismo de mejora, aprendizaje y control de responsabilidades.

Tras esta introducción, el capítulo 2 prosigue tomando como punto de partida una descripción de la problemática que fundamenta el trabajo y determina los objetivos sobre del mismo mencionados en el capítulo 3.

Seguidamente, el capítulo 4 plasma los conceptos, las herramientas y las prácticas de evaluación que se encuentran ya aceptadas mayoritariamente por la comunidad científica y evaluadora. Una primera parte teórica revisa críticamente la literatura nacional e internacional sobre evaluación de intervenciones sociales, el objeto de evaluación y la lógica de la intervención. Una segunda parte nos sumerge en las pautas de diseño de una evaluación, su relación con los criterios de calidad y la relevancia de la evaluación desde una perspectiva ex ante en salud, es decir, cuando todavía no se ha puesto en marcha una intervención. Se continúa con la construcción de la matriz de evaluación que determinará indicadores y estándares a partir de la vinculación entre la estructura lógica y los criterios de calidad. Finalmente se analiza el aporte de la Ley de Pareto a la discusión.

El capítulo 5 menciona los aspectos metodológicos y de alcance considerados en el Trabajo.

Por último, las conclusiones recopilan una breve síntesis de las principales directrices que se han propuesto a lo largo de todo el trabajo.

2. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

La Cooperación Internacional es hoy una realidad de enorme trascendencia política, económica y cultural, que abarca múltiples áreas de actividad e implica campos distintos del

conocimiento. Nace del intercambio, que cada vez tiene carácter más global, entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo económico y social consensuadas a partir de movilizar ingentes recursos que fluyen desde países desarrollados hacia países en vías de desarrollo.

Por lo general, estos recursos de cooperación internacional son canalizados a través de proyectos, que, además de ser la unidad básica de gestión del desarrollo, se constituyen en el principal instrumento de acceso a la cooperación.

Las necesidades ligadas al Desarrollo que la cooperación internacional atiende, requieren proyectos de calidad, bien formulados y adecuados a las prioridades de los beneficiarios, con el objeto de lograr mayor eficacia en la etapa previa a la implementación de proyectos, generando claras probabilidades de incidir en la realidad que se pretende cambiar.

Para ello, el diseño y posterior evaluación de sus proyectos y programas se basan en los principios básicos del enfoque del Marco Lógico (ML) y su forma de aplicación, como instrumento, a la vez versátil y sumamente potente, para apoyar a la llamada Gestión por Resultados, en los programas y proyectos del sector público.

La Gestión por Resultados es una inquietud compartida por los gobiernos de América Latina y el Caribe ante las urgencias del desarrollo económico, político y social de tipo sustentable, que necesitan los habitantes de la región para mejorar su calidad de vida¹.

La teoría de la gestión da un amplio respaldo a los principios de la gestión para resultados, a partir del fuerte impulso teórico que tuvo desde mediados del siglo XX. Los enfoques sistémicos que se popularizaron en esa época permitieron notables avances teóricos, que luego fueron corroborados por las experiencias de campo. Por una parte, la idea de que la interacción entre causas y efectos ocurría sistemáticamente en el mundo social y que podía estudiarse mediante modelos abstractos, tal como lo hacen las disciplinas de las ciencias físicas, animó a muchos a la exploración teórica en las ciencias del comportamiento, como la gestión.

Ello llevó a la construcción de metodologías, técnicas e instrumentos que buscan fortalecer la gestión, en la medida que se apliquen en forma consistente y dentro del marco o contexto donde pueden dar buenos resultados. La Metodología del Marco Lógico es una de ellas y, como tal, puede ser útil, pero sólo en la medida que se cumplan las condiciones que forman

¹ Desde su implementación en USAID, la metodología del Marco Lógico ha sido adoptada, a veces con algunas variaciones, por numerosas otras agencias e instituciones. Una de las primeras fue la GTZ, la cual utilizó el Marco Lógico como parte de su método "Planeación de proyectos orientada a objetivos - ZOPP (Ziel Orientierte Project Planung).

su fundamento teórico, es decir, dentro de un determinado contexto que es su espacio de validez.

Considerando que la ejecución de un proyecto es consecuencia de un conjunto de acontecimientos que presentan una relación causal interna, se resume su desarrollo en un Documento de Proyecto que sintetiza, en parte desde la construcción del ML, elementos tales como: la justificación; el alcance espacial; el propósito; el objetivo general y los objetivos específicos; los resultados esperados; las actividades necesarias para alcanzar dichos resultados con su cronograma respectivo; los recursos necesarios para desarrollar las actividades a través de las respectivas proyecciones física y financiera; los procedimientos de ejecución; los canales de comunicación; los actores involucrados y su participación en la toma de decisiones; los riesgos contemplados; las limitantes externas del proyecto; los indicadores medibles y objetivos para evaluar el programa o proyecto; el procedimiento para determinar los indicadores; y, la perdurabilidad de los efectos de la intervención.

En términos de evaluación, la matriz de ML indica lo que vamos a medir, cómo lo vamos a medir, cuales son las metas establecidas para cada indicador a lo largo de la ejecución del proyecto, los medios de verificación de la información y los supuestos que deben cumplirse para que tenga validez la matriz; todo esto bajo una vinculación lógica causal.

Ahora bien, la instancia de seguimiento y evaluación que se desprende de la matriz de ML es durante la ejecución del proyecto y ex post. Pero nada está formalmente establecido en relación a poner en práctica instancias de evaluación ex ante.

Todo proceso de formulación de proyectos, que pretenda alcanzar estándares de calidad, debe tener un correlato evaluativo. Y medir la calidad de la formulación de un proyecto a través de la evaluación de la calidad del contenido del Documento de Proyecto, surge como una propuesta interesante.

La necesidad de contar con una herramienta específica de valoración, de acuerdo con los criterios internacionalmente reconocidos por las Agencias de Cooperación para el Desarrollo, viene precedida de la importancia que está adquiriendo la evaluación en el ámbito de las intervenciones sociales, como un mecanismo de mejora, aprendizaje y control de responsabilidades.

Quienes se ocupan de llevar adelante el proceso de formulación de proyectos deben contar con una herramienta fiable y consensuada para la evaluación ex ante de los documentos que elaboran. Este tipo de evaluación se constituye como paso esencial, no solo como instancia saludable en la elegibilidad de proyectos, sino también en cuanto a la adopción de medidas correctivas antes del inicio de la ejecución y la definición de riesgos a monitorear.

Como evaluación previa a la ejecución, se examina y evalúa la idoneidad y relevancia de la estrategia del proyecto, así como su eficiencia y efectividad. Partiendo del estudio del proyecto para determinar la necesidad de intervención y su conformidad con el Programa bajo el cual se enmarca, se estudia la validez del contenido de los planes del proyecto poniendo atención al proceso de implementación. Este proceso incluye la importancia de las actividades para producir los resultados y objetivos planeados, la capacidad del sistema de gestión y las relaciones con el beneficiario y las organizaciones relevantes.

Evaluar los parámetros de calidad que presenta el Documento de Proyecto, no solo se considera deseable en sí mismo, sino indispensable si se procura el logro de los objetivos que contribuyen al propósito del proyecto.

Conocer y aplicar los criterios de valoración adecuados sobre los cuales se basan las decisiones de financiamiento de las Agencias de Cooperación para el Desarrollo implica, en primera instancia, una ventaja comparativa en relación a aquellos que no formulan con la calidad metodológica pretendida. Los fondos son limitados y existe una competencia natural por los mismos. En segunda instancia, la información que arroja la evaluación ex ante se convierte, con frecuencia, en evidencia de apoyo para el análisis de los factores que contribuyen o dificultan el éxito del proyecto, en cuyo caso se puede utilizar dicha información para prevenir obstáculos y rediseñar los planes originales, mejorando la experiencia de gestión significativamente.

Los criterios de calidad, que se utilizarán a los fines de su verificación en la instancia de evaluación ex ante, están estrechamente relacionados con cada nivel de planificación de la matriz del marco lógico. La sostenibilidad y el impacto se determinan por la calidad en la planificación estratégica del proyecto en el nivel de los objetivos y el propósito; la eficacia se refiere al alcance del propósito por la calidad de los productos y la mitigación de las hipótesis, mientras la eficiencia da cuenta de la forma en que se utilizan los recursos para llevar a cabo las actividades, ubicándose en la planeación operativa del proyecto. La pertinencia es un criterio que sobrevuela la planificación en todos sus niveles, puesto que, desde las actividades hasta los objetivos, el diseño del proyecto debe ser coherente con las necesidades del grupo meta y las políticas de desarrollo.

La manera propuesta para evaluar la calidad en el diseño del proyecto, es a través de una serie de preguntas que indicarán el grado de cumplimiento de cada uno de los criterios de calidad definidos. Sin embargo, es preciso aclarar que no todos los parámetros de calidad internacionalmente reconocidos por los agentes de cooperación internacional, inciden de igual manera en la premisa de una formulación de calidad.

Durante la ejecución de múltiples proyectos, se presentan situaciones o condiciones que han mostrado ser factores potentes en la limitación de su éxito o dicho, en otros términos, contribuyen al fracaso de las actividades y disminuyen las posibilidades de lograr los objetivos planteados. Esto puede mitigarse efectuando una pequeña inversión de mejora, centrando nuestra atención en unos pocos factores que el evaluador puede identificar metodológicamente como vitales. De esta manera, podemos obtener la mayor ganancia potencial de nuestros esfuerzos por mejorar la calidad pretendida en la formulación de proyectos.

La evaluación de las políticas, programas y proyectos de Cooperación al Desarrollo es una de las actividades más relevantes para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de la ayuda oficial al desarrollo, herramienta especialmente necesaria para mejorar la calidad y la eficacia de las acciones de cooperación.

En las intervenciones implicadas en las estrategias de Salud para el Desarrollo, es de reconocimiento internacional el interés sobre la medición, evaluación y generación de evidencias acerca de las experiencias más eficaces como herramientas para la mejora de la calidad e impacto de sus intervenciones.

Asimismo, la evaluación ex ante, entendida como la valoración de una propuesta de intervención que busca solucionar o mitigar problemas o necesidades de una comunidad de personas antes de que esta se realice (Espinoza y Peroni, 2000: 10), se antoja imprescindible por diferentes razones: racionalizar la asignación de recursos en Salud, garantizar el desarrollo de procesos de aprendizaje, detectar duplicidades en las intervenciones en el Sector, acciones con enfoques inapropiados o proyectos/programas en Salud escasamente o mal planificados.

3. OBJETIVOS

En este apartado se enumeran el objetivo general y los objetivos específicos que se proponen alcanzar a lo largo del desarrollo del presente trabajo.

El *objetivo general* es comprobar que las deficiencias que se presentan en la instancia de formulación de los proyectos en salud causan parte importante de los problemas de gestión de los mismos, y la contra cara de esas deficiencias en la formulación son los parámetros de calidad de una evaluación ex ante.

A continuación, se explicitan los objetivos específicos subyacentes:

- Mostrar que los estándares de calidad que se pretenden abordar en una evaluación ex ante de un proyecto en Salud, están íntimamente relacionados con los aspectos claves que deben ser considerados en la instancia de formulación del Documento de Proyecto.
- Explicar la relación que existe entre los aspectos claves que fallan en la formulación de un proyecto de Salud y los problemas más comunes en la ejecución de este tipo de proyectos.
- Comprobar cuáles de los estándares de calidad ex ante están asociados a las principales causas de la mayoría de los problemas en la gestión los proyectos de Salud (Regla de Pareto).

4. MARCO TEÓRICO

4.1 Evaluación de intervenciones sociales

Cuando hablamos de evaluación de intervenciones sociales en general, una de las primeras dificultades que nos encontramos es la de establecer un consenso sobre cuáles son las necesidades que cubre la evaluación.

Esto es así por varias razones. La primera que hay que tener en cuenta son las numerosas definiciones de evaluación que podemos encontrar, lo que la convierte en algo muy polisémico, a veces poco comprensible y no siempre adecuadamente utilizado. La revisión de los aportes de los distintos teóricos nos permitirá comprender mejor el sentido que, en nuestra opinión, debe adoptar la evaluación de programas y acciones sociales.

Una evaluación es “un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención (norma, programa, plan o política) que permita alcanzar un juicio valorativo y basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (AEVAL, 2010, p. 13).

Desde este punto de vista, la evaluación debe fijar sus propios “criterios de valor”, que permitan establecer un juicio consensuado y estable respecto a los distintos resultados obtenidos.

Además, la evaluación debe basarse en procedimientos reconocidos y reconocibles desde el método científico. La aplicación de criterios, procedimientos y herramientas de observación, análisis, interpretación y emisión de juicios, no puede basarse estrictamente en la subjetividad o la aleatoriedad del procesamiento de la información, sino que debe articularse en base a

herramientas y procedimientos estructurados desde la investigación. Este requisito es la garantía de que los resultados de la evaluación respondan a criterios de fiabilidad, validez y pertinencia, sin los cuales no se puede garantizar la relevancia de los resultados.

De esta forma, y si bien es cierto que existen muchas otras formulaciones que suelen poner el énfasis en aspectos diversos de la actividad evaluadora, existen dos características comunes que actualmente podemos encontrar en casi cualquier aproximación a la evaluación: (i) es un proceso sistemático y objetivo de recogida y análisis de información sobre una intervención; y (ii) con ello la evaluación trata de poder emitir un juicio de valor sobre la misma.

Ello queda bien reflejado tanto en las definiciones de las distintas organizaciones que sistematizan la ejecución de evaluaciones, como en las que proponen quienes estudian y desarrollan teoría de evaluación. Así, por ejemplo, evaluar consiste en:

“Llevar a cabo un proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras” (ONU, 1984).

“Valorar las intervenciones de los organismos públicos según sus productos y sus impactos, en relación con las necesidades que pretenden satisfacer, orientando esta valoración a proporcionar información rigurosa, basada en pruebas, para la toma de decisiones” (Comisión Europea, 2007).

“Identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización, y el impacto de un objeto [de evaluación] determinado [...]” (Stufflebeam y Shinkfield, 1987).

Desde una perspectiva más práctica, existen también otras dos características que permiten distinguir rápidamente una evaluación de otro tipo de estudios o trabajos similares: (i) una evaluación es encargada por alguien (una institución o una persona), quien seguramente tendrá una u otra motivación para ello; y (ii) una evaluación debe incluir no solamente conclusiones, sino también recomendaciones de mejora de la intervención. Así, el encargo de evaluación al inicio, y las recomendaciones al final, abren y cierran el proceso de evaluación, dotándolo de sentido y utilidad.

La evaluación tiene tres **funciones principales**, (i) retroalimentar o mejorar las intervenciones, como un proceso de aprendizaje sobre la propia intervención; (ii) controlar la responsabilidad social y política por las intervenciones, especialmente si las actividades se

financian con fondos públicos; y (iii) fomentar un análisis prospectivo sobre cuáles y cómo pueden ser las intervenciones futuras, contribuyendo al aprendizaje y conocimiento progresivo y acumulativo sobre las políticas públicas.

En todo caso, y aunque éstas sean las tres funciones canónicas de la evaluación, puede considerarse que la regla de oro es que, si no se utiliza de alguna u otra forma la información obtenida con la evaluación, los esfuerzos realizados no habrán servido de mucho y las tres funciones anteriormente mencionadas habrán perdido su sentido.

4.2 La relevancia de la evaluación en Salud

La evaluación de proyectos y programas en todos los campos de la intervención social se ha convertido en las últimas décadas en una exigencia en muchos sentidos. Desde los meros criterios economicistas a la rendición de cuentas, pasando por la necesidad de establecer procesos de aprendizaje sistemáticos vinculados a la reflexión, también sistematizada, sobre las prácticas, procesos, métodos y resultados reales (previstos y no previstos) de la intervención, la práctica de la evaluación es un requisito de la implementación de programas y proyectos sociales que ya no sólo demandan las instituciones de manera formal, sino que es una demanda sentida por prácticamente todos los agentes que intervienen en dichas intervenciones.

La Salud es un derecho humano fundamental, así como un elemento clave para el desarrollo equitativo y sostenible, incluida la reducción de la pobreza, cuya responsabilidad es pública tanto a nivel local como internacional. Es justamente en el ejercicio de esta responsabilidad internacional, que se busca mejorar las condiciones de salud de las poblaciones más desfavorecidas del planeta, en resultados tangibles de la lucha contra la pobreza y la desigualdad en el mundo.

Son numerosos los organismos que recogen el interés sobre la evaluación en este campo como una herramienta para la mejora de su calidad e impacto.

La evaluación de las políticas, programas y proyectos de Cooperación al Desarrollo en materia de Salud es una de las actividades más relevantes para conocer el funcionamiento, los resultados y los efectos de la ayuda oficial, herramienta especialmente necesaria para mejorar la calidad y la eficacia de las acciones de cooperación internacional.

Por lo tanto, la necesidad de la evaluación en la Agencias de Cooperación para el Desarrollo se considera fundamental para poder analizar los efectos de las actuaciones, generar y difundir aprendizajes y dar cuenta de las responsabilidades de cada uno de los implicados en esas acciones.

Asimismo, la evaluación ex ante, valoración de una propuesta de intervención que busca solucionar o mitigar problemas o necesidades de una comunidad de personas, antes de que esta se realice (Espinoza y Peroni, 2000: 10), objeto de este trabajo, se antoja imprescindible por diferentes razones: racionalizar la asignación de recursos, garantizar el desarrollo de procesos de aprendizaje, detectar duplicidades en las intervenciones, acciones con enfoques inapropiados o proyectos/programas escasamente o mal planificados.

4.3 El objeto de evaluación y la lógica de la intervención

Además de las funciones de la evaluación que hemos mencionado anteriormente, otro elemento importante es el objeto al que se dirige, es decir qué se va a estudiar y a enjuiciar.

En principio, se puede tomar como objeto de evaluación cualquier tipo de intervención social (sea pública o no), clasificándose éstas habitualmente en proyectos, programas, planes y políticas (desde un nivel micro a un nivel macro).

Lo que tienen en común todos estos objetos, y que los caracteriza como intervenciones sociales, es que se fundamentan en una cierta teoría del cambio o del programa, que puede venir explicitada por la propia intervención o, como ocurre en la mayoría de los casos, puede quedar implícita.

La importancia de que una intervención se vincule a una determinada teoría del cambio es capital, ya que ésta es la que permitirá establecer una lógica causal, la lógica de la intervención, entre las acciones que se van a llevar a cabo y los cambios sociales o efectos que se pretende conseguir. La teoría del cambio y la lógica de la intervención se articulan en forma de “cadena de hipótesis sobre de qué manera se espera que los recursos asignados a la intervención permitan desarrollar unas actividades cuyo fruto serán determinados productos (outputs), que, a su vez, generarán beneficios de corta, media y larga duración sobre la sociedad en su conjunto o sobre la población objetivo de la política o el programa (impactos u outcomes)” (IVÁLUA, 2009, p. 6).

Aunque tras un primer acercamiento a determinada intervención el equipo de evaluación pueda creer que la lógica de la misma está clara, conseguir detallarla y explicitarla en cada uno de los vínculos causales suele ser una tarea más compleja de lo esperado, tarea que, sin embargo, es casi imprescindible si se quiere llevar a cabo una buena evaluación.

En general, cuanto más se detalle y profundice este proceso (preguntándose exactamente cómo y por qué van a suceder cada uno de los cambios o efectos), mejor se acotará el alcance de la intervención (aquello que es necesario para la lógica de la misma debe considerarse como parte de ella), y mejor se entenderá porqué producen (o no) determinados resultados.

Además, todos estos aspectos deberán seguir una lógica entrelazada en sus efectos.

Un segundo elemento importante a tener en cuenta respecto a la teoría del cambio y la lógica de la intervención es que, como en toda teoría científica, existe un grupo de hipótesis auxiliares que son necesarias para que aceptemos su validez, y que vienen a configurar lo que comúnmente llamamos el contexto de la intervención.

Los cambios en el contexto conllevan a modificaciones sustanciales sobre la marcha en la evaluación de las intervenciones, de modo que una primera recomendación sería tratar de explicitar también las hipótesis auxiliares cuando se analice y describa la lógica de la intervención. Sin embargo, si finalmente se constata que ha habido un cambio importante en el contexto de la intervención, lo primero a tener en cuenta es que no puede concluirse que está tenía problemas de coherencia o de diseño, y deben tratar de enjuiciarse esos aspectos considerando el anterior contexto en el que se formuló la intervención.

Para ello será suficiente con reconstruir la lógica de la intervención viendo qué hipótesis la sostenían cuando se diseñó y posteriormente ver si esas hipótesis eran correctas (en ese momento) y seguían relaciones causales lógicas.

En definitiva, hemos visto cómo conocer, explicitar y analizar la lógica de la intervención es un paso clave en el proceso de evaluación, necesario para definirla, acotarla, analizar la coherencia de su diseño y medir y valorar su impacto.

El encargo de evaluación. ¿Qué intervenciones son evaluables y por qué?

El encargo de evaluación es el conjunto de instrucciones o directrices que da la persona o institución que la encarga al equipo de evaluación. Si bien el punto de partida suele ser un pliego de condiciones, habitualmente se refuerza mediante un proceso o diálogo posterior, en el que ambas partes definen y delimitan de común acuerdo cada uno de los siguientes aspectos:

- El propósito: qué objetivo se persigue conseguir con la evaluación, cuál es el motivo para evaluar (tal y como se ha definido en el apartado anterior).
- Las características: en qué momento del ciclo del programa se va a realizar, qué tipo de evaluación se pretende efectuar, qué metodología y herramientas se van a utilizar.
- El foco: dónde se va a poner el énfasis, en qué preguntas y criterios de evaluación se centrará el trabajo, qué aspectos de la intervención se consideran prioritarios analizar y cuáles quedan descartados.
- El ámbito: qué elementos forman parte de la intervención evaluada y cuáles no, qué actores (especialmente institucionales) son relevantes.

- El alcance: a qué nivel de profundidad va a llegar el análisis, y especialmente qué aspectos se dejan fuera de la evaluación y no se van a considerar.
- Los destinatarios: quién se espera que, en última instancia, conozca y utilice la evaluación.

Aunque parezca que dedicar algo de tiempo a discutir y clarificar el encargo se lo puede estar restando al trabajo de evaluación, en la práctica muchas veces es tiempo que se ahorrará más adelante evitando confusiones, o incluso sorteando el peligro de tener que reorientarla completamente. En este sentido pues, no es sólo posible sino también recomendable que exista una fase previa de diálogo entre quien encarga la evaluación y el equipo evaluador que permita definir correctamente el encargo, y se puede considerar una buena práctica por parte del propio equipo evaluador el hecho de solicitar o proponer dicho proceso.

Por otro lado, otro aspecto importante es que la ejecución de una evaluación determinada sea factible. En el afán de promover la cultura evaluativa, se ha extendido la creencia de que cualquier intervención, programa o política puede ser evaluada, pero en realidad existen criterios que permiten valorar cuándo una intervención es evaluable y cuándo no.

Así, Wholey et al. (2004, p. 33 y siguientes) señalan una serie de situaciones en las que sería necesario detenerse a reconsiderar la evaluabilidad de una intervención:

- Cuando nos encontramos con que existen versiones muy distintas sobre los objetivos estratégicos que el programa debe conseguir (problemas a la hora de definir los objetivos/impactos previstos). Ello no sólo pone en peligro la evaluabilidad del programa, sino que es de hecho un problema importante para la ejecución del mismo.
- Cuando las actividades o productos vinculados a la política o al programa son muy diversos, inestables o poco concretos, de manera que resulta difícil definir en qué consiste la política o el programa (problemas a la hora de definir las actividades y/o los productos).
- Cuando la lógica de la intervención parezca incoherente o extremadamente poco realista. Las probabilidades de que la intervención logre sus objetivos son remotas (problemas a la hora de identificar hipótesis plausibles que unan las actividades y los productos con los objetivos estratégicos).
- Cuando no exista ningún uso previsto para la información generada por la evaluación (problemas para identificar el propósito de la evaluación).
- Cuando los recursos disponibles (financiación, capacidades, apoyo del personal, información y tiempo) no permitan dar una respuesta mínimamente sólida a las preguntas de evaluación más relevantes.

En los tres primeros casos se corre el peligro de no poder desarrollar correctamente toda la evaluación ni cumplir con sus objetivos, ya que sus resultados quedarán forzosamente reducidos a poner de manifiesto esos problemas (de indefinición de los objetivos estratégicos, de las actividades y productos, o de la teoría del cambio). En los dos últimos, puede considerarse que existe un imperativo ético de no destinar recursos a una actividad (la evaluación) que se prevé muy difícil de ejecutar correctamente, debido a la inaccesibilidad de la información o a la insuficiente dotación de recursos.

Por todo ello, es importante recordar que ante un encargo de evaluación que parece presentar problemas siempre es posible realizar antes un análisis de evaluabilidad, el cuál debería:

- Sacar a la luz la calidad de la conceptualización del programa en la fase de planificación, analizando su diseño, necesidades y objetivos. Cuanto mayor rigor haya observado el diseñador del programa en la fase de planificación, más fácil será comprobar su evaluabilidad.
- Reconstruir y verificar la existencia de relaciones de causalidad que vinculen los objetivos estratégicos con las acciones y los resultados esperados. Cuanto mayor sea la dificultad para reconstruir esas relaciones, menor será la evaluabilidad de la intervención.
- Verificar la existencia y accesibilidad de la información necesaria, en calidad y cantidad, que permitirá llevar a cabo la evaluación. Si no hay datos suficientes o los que hay no resultan relevantes, se deberá desaconsejar la evaluación.
- Informar sobre la implicación y disposición del entorno gestor y responsable frente a la posible evaluación, constatando sus resistencias o falta de colaboración. Uno de los objetivos perseguidos con el propio análisis de evaluabilidad puede ser crear un clima favorable de cooperación e interacción entre “evaluados y evaluadores”, que de lograrse será de mucha utilidad para el equipo de evaluación.
- Analizar la dotación de recursos con los que se cuenta para la evaluación.
- Realizar el pronóstico de evaluabilidad en un tiempo relativamente corto, buscando maximizar la utilidad de ese mismo informe. En definitiva, del resultado de un análisis de evaluabilidad debería poder concluirse que es necesario reconducir el encargo de evaluación para que ésta sea viable, o incluso adoptarse la decisión última de no llevar a cabo ese trabajo.

En cuanto a los contenidos u objetivos de la evaluación, el juicio sobre el mérito o valor de las intervenciones puede referirse a distintas cuestiones, que son en general a las que prestan atención los criterios de evaluación. De todos los criterios, los que se refieren a la evaluación

de resultados (eficacia, impacto, etc.) son los que suelen generar más dificultades de comprensión y acuerdo.

Por definición la evaluación de resultados estudia las modificaciones que puede producir un programa sobre la estructura de las relaciones, el ámbito social y/o psíquico de las personas destinatarias, las comunidades y los agentes intervinientes.

El mecanismo de estudio de los cambios que tienen lugar durante la aplicación de un programa y, más específicamente, la evaluación busca determinar cuáles de esos cambios son atribuidos al programa. (Musto, 1975: 31).

Sin embargo, hay que diferenciar entre dos tipos de resultados que en ocasiones llevan a cierta confusión: los que operativamente produce el programa (actividades, actuaciones, materiales, etc.) y los efectos producidos por esas actividades, actuaciones, etc. y que implican cambios relativos a los objetivos finales planteados por la intervención (aquello que se quiere transformar mediante la acción).

Así, vemos que muchos de los proyectos de Agencias de Cooperación para el Desarrollo proponen como “resultados” las propias actividades de la intervención (y se verifica si se realizan o no, y se cuantifican e incluso se caracterizan), mientras que es mucho menos frecuente la explicitación y verificación de los “efectos” relativos a los cambios planteados en actitudes, valores, comportamientos, procesos, etc., que pretende la Estrategia de Agencias de Cooperación para el Desarrollo.

Con relación a esta posible confusión, la Coordinadora de ONGD de España –CONGDE– (2009) entiende por “resultados” lo siguiente: El concepto de “resultados de desarrollo”, como refleja el Manual de buenas prácticas sobre la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD) del CAD, es el siguiente: “cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se reflejan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano sostenido y sostenible, que pueden medirse a través de cambios en indicadores a largo plazo” (citado del CAD en CONGDE, 2009: 34).

Desde este punto de vista, la Gestión para Resultados de Desarrollo se centra en tres conceptos fundamentales que vinculan la acción a una propuesta teórica formulada mediante hipótesis de consecución de efectos (metas): un determinado modelo de acción, operativizado en determinadas actividades concretas, y mediante herramientas metodológicas adecuadas, derivará en unos efectos definidos y argumentados (causalidad en la cadena de resultados).

Para afrontar las necesidades analíticas que este enfoque plantea, nuestro posicionamiento se alinea al modelo de evaluación propuesto desde la Teoría del Cambio (Weiss, 1998) y la Teoría del Programa (Ligero, 2011). La propuesta de esta teoría (o modelo lógico de análisis) trata de comprender la lógica de las intervenciones, buscando las relaciones internas entre

los procesos y recursos concretos (la implementación) que se articulan en los proyectos con los efectos que pretenden alcanzarse. La teoría del cambio incorpora, por tanto, dos dimensiones fundamentales (implementación y resultados) asumiendo la existencia de relaciones causales entre ambas: si el programa funciona de una manera concreta producirá los efectos que se prevén. Obviamente, esta causalidad es posible si las intervenciones cuentan con una formulación teórica adecuada que justifique (o defina hipótesis sobre) cómo se espera que dicha implementación derive en resultados determinados.

La Teoría del Programa resulta especialmente útil y atractiva tanto por su perspectiva holística y sistémica de la evaluación, como por la exigencia que plantea para hacer explícitos los procesos y los efectos esperados en la realidad de las intervenciones. En proyectos a medio o largo plazo, como lo son los que son propios de las Agencias de Cooperación para el Desarrollo, esta teoría además permite identificar los resultados intermedios dentro de la cadena causal de efectos esperados, lo que resulta muy clarificador para la evaluación de proyectos que se encadenan temporalmente en un proceso de mayor envergadura, y para la evaluación de resultados intermedios que, a menudo, son los que resultan más interesantes en intervenciones de corto plazo.

Creemos que es desde este tipo de planteamientos respecto a la evaluación de resultados como debe interpretarse la orientación de los criterios implicados en la evaluación de las acciones de Agencias de Cooperación para el desarrollo en general, pero muy concretamente en las que se centran en el ámbito de la salud formal.

4.4 La evaluación ex ante

Según el momento en el que se realiza la evaluación, podemos hablar de ex ante, antes de que el programa se ponga en marcha, o ex post, durante o una vez ejecutado el programa. Este trabajo se centra en la evaluación ex ante, que es la utilizada por la administración, y en este caso concreto por las Agencias de Cooperación Internacional, para valorar los proyectos con el fin de, entre otras cosas, determinar la asignación o no de recursos.

La Comisión Europea (2006) se refiere a este tipo de evaluación como la que se realiza antes de la adopción o antes de la ejecución de la intervención. Constituye una ayuda al diseño de la intervención. Aspira a mejorar la calidad del diseño de la intervención en la medida en que transpone las lecciones de las experiencias anteriores en el marco de la nueva intervención (Comisión Europea, 2006: 20).

Para Osuna y Márquez (2002), investigadores en la evaluación de políticas públicas, la evaluación ex ante se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito.

Es decir, garantizar a priori que el programa, tal y como ha sido concebido, conseguirá los objetivos para los que se ha planificado. (Osuna y Márquez, 2002:19)

Los criterios implicados en la evaluación ex ante pueden ser todos y cada uno de los relativos a los diferentes tipos de evaluación (diseño, implementación, eficacia, eficiencia, cobertura...), y sus principales objetivos serían los siguientes:

- Asegurar la racionalidad y coherencia de la intervención.
- Garantizar que el sistema de gestión diseñado (incluido el sistema de seguimiento) y los recursos a él asignados (humanos, materiales, financieros, etc.) son los adecuados para poder ejecutar el programa y obtener los resultados previstos.
- Prever y, en la medida de lo posible, cuantificar los impactos del programa.
- Realizar un análisis costo-beneficio que permita comparar la “estrategia de intervención” escogida con otras alternativas (Osuna y Márquez, 2002: 20;21).

Las evaluaciones que realizan los organismos públicos de proyectos sociales para resolver la asignación de recursos vía, generalmente, concurso público, están condicionadas por unos plazos temporales y medios escasos. Esto ha llevado a que se haya optado por aplicar herramientas que permitan establecer grados de discriminación entre proyectos alternativos, es decir, priorizar aquellos proyectos que presenten mayores garantías en el cumplimiento de sus objetivos.

Mediante una evaluación Integral del Diseño, aquella que contempla todas las fases y componentes implicados en el desarrollo de un proyecto desde la planificación hasta su evaluación, los procedimientos administrativos pueden establecer sus conclusiones respecto a un gran número de proyectos, siempre y cuando se determinen a priori los aspectos (diagnóstico, objetivos, productos, actividades, costos, recursos, etc.) que deberán ser valorados, así como las fórmulas adecuadas para que los proyectos que se presentan ofrezcan toda la información necesaria para ser analizada.

De esta manera, además de facilitar y posibilitar la toma de decisiones por parte de las entidades financiadoras, se ayuda en el proceso de planificación a las entidades aspirantes a la financiación. Conjuntamente, resolver estas dos necesidades, ya se constituye en un proceso de aprendizaje colectivo por el que se apuesta radicalmente en este trabajo.

4.5 El diseño de una evaluación y los criterios de calidad

Diseñar la evaluación es una de las tareas más importantes que deber realizar el equipo de evaluación; un buen diseño va a multiplicar las posibilidades de que las conclusiones de la evaluación sean fáciles de comprender, útiles y utilizadas.

En términos generales, el diseño consiste en tomar una serie de decisiones clave sobre la misma, que garantizan que el proceso de evaluación sea lo más objetivo posible. Para ello, lo habitual es que se lleven a cabo los siguientes dos pasos:

1. Como se ha visto en los apartados anteriores, a través del análisis y la discusión del encargo de evaluación se establecen las características estructurales de la misma: en qué momento de la intervención se realiza (ex ante, intermedia, ex post), cuál va a ser su foco, su ámbito y su alcance, si va a seguir un planteamiento positivista o participativo, etc.
2. En una segunda etapa, tras estudiar en profundidad la intervención, el equipo de evaluación trata de precisar lo máximo posible qué aspectos de la intervención se van a enjuiciar, y cómo va a hacerse. Para ejecutar este segundo paso donde se establece la mecánica de evaluación, la herramienta más utilizada es la llamada matriz de evaluación, cuyas partes fundamentales son las preguntas de evaluación y sus correspondientes indicadores (como veremos un poco más adelante, suele también completarse con la vinculación de las preguntas a los criterios de evaluación, y de los indicadores a sus fuentes de información).

La matriz de evaluación revela cómo va a decidir el equipo de evaluación si una intervención es poco o muy eficaz, o si su diseño presenta incoherencias. Por ello, una primera buena práctica destinada a reforzar la objetividad de la evaluación es no solo incluir la propia matriz en un anexo de la evaluación (al ser una herramienta de trabajo no suele ser necesario que figure en el texto principal), sino añadir también una breve discusión argumentada de por qué se ha priorizado esas preguntas y elegido esos indicadores para responderlas.

A continuación, se estudia en detalle tanto los criterios como las preguntas e indicadores de evaluación.

Los criterios de evaluación

Los criterios de evaluación son “categorías generales de análisis para enjuiciar el mérito o valor de una intervención, que sirven de referencia para estructurar las cuestiones a las que la evaluación debe dar respuesta” (DGPOLDE, 2007, p. 110). En general podemos afirmar que los criterios son conceptos que incluyen un juicio de valor en positivo, deseable, acerca de la intervención. Así, hablamos de los criterios de pertinencia, eficacia o sostenibilidad porque, en principio, cualquier persona debería estar de acuerdo en preferir que una intervención sea lo más pertinente, eficaz o sostenible posible.

Existen dos grandes procedimientos para valorar el grado de “cumplimiento” de cada criterio por parte de la intervención, los cuales pueden combinarse, aunque, en general, se elige uno u otro en función del criterio de que se trate o de la naturaleza de la intervención:

- a. *Juicio salomónico*: trata de comprobar en qué medida el programa cumple con el criterio, operando generalmente en términos relativos o comparativos, con proposiciones como “la intervención es poco eficaz” o “es menos eficiente que el programa del periodo anterior”. Este procedimiento se utiliza generalmente cuando se trata de criterios fácilmente cuantificables (como los de eficacia, eficiencia y efectividad), o cuando se evalúa intervenciones relativamente simples o fáciles de acotar.
- b. *Juicio interpretativo*: se trata de interpretar “piezas” de evidencia obtenida para ver si se puede concluir que refuerzan o debilitan el criterio en cuestión. Por ejemplo, si se detecta que los gestores de un programa creen que los objetivos del mismo son distintos a los declarados por el propio programa, ello es un indicio de problemas de incoherencia en el diseño del mismo. Suele utilizarse este procedimiento en aquellos criterios más abstractos (como los de pertinencia, coherencia o complementariedad), o en intervenciones muy complejas donde entran en juego muchos factores.

Por otro lado, se deberá elegir también en qué criterios va a centrarse la evaluación, ya que en muy contadas ocasiones se dispondrá del tiempo y los medios para valorarlos todos ellos. Como se ha indicado anteriormente, en muchos casos esta elección formará parte de la discusión del encargo de evaluación, y dependerá en gran medida de las prioridades de quien lo haya formulado.

Con todo, es también posible que el equipo de evaluación goce de total libertad para elegir en qué criterios focalizarla. En ese caso, generalmente se puede seguir una de estas dos aproximaciones:

- Utilizar modelos o conjuntos estándar de criterios. La mayoría de los organismos que promueven evaluaciones, como la OCDE o la Comisión Europea, tiene sus propias listas de criterios, que suelen recomendar para el tipo de intervenciones que financian. Sin embargo, nada debe impedir a un equipo de evaluación combinar criterios de distintos manuales si lo considera necesario.
- Establecer los criterios según las prioridades expresadas por los distintos actores que forman parte de la intervención. Esta aproximación se enmarca dentro de la evaluación participativa, y por lo tanto tiene sus mismas ventajas e inconvenientes. Como inconveniente mencionaremos, en especial, el peligro de incorporar a la evaluación sesgos si no se ha detectado correctamente los intereses de los actores consultados.

El conjunto de los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y viabilidad corresponde a la práctica tradicional de la evaluación de la ayuda al desarrollo, formalizada por la OCDE y el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), y adoptados por la mayoría de los actores del sistema internacional de ayuda como parámetros que permiten enjuiciar los éxitos o fracasos de la

intervención (DGPOLDE, 2007, p. 56). Son por lo tanto una de las primeras listas de criterios que se popularizó y generalizó, y suele constituir un buen punto de partida para una evaluación.

Sin embargo, es necesario advertir que lo que existe hoy en día es un amplio abanico de criterios con denominaciones diversas y agrupados de muchas maneras, algunos de ellos habiendo surgido de la necesidad de los propios equipos de evaluación de valorar aspectos de las intervenciones para los que no encontraban un criterio al uso.

En este trabajo se ha optado por hacer una selección de los que se ha considerado más relevantes para las intervenciones en salud, los cuales se describen a continuación.

i. El criterio de Pertinencia

En términos generales, la pertinencia es “la adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza” (Ministerio de Asuntos Exteriores, 2001, p. 43). Algunas instituciones pueden también especificar el contexto de que se trata: “es la medida en que los objetivos de la intervención son congruentes con las necesidades de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales de los asociados y las políticas de la CE” (Comisión Europea, 2006a., p. 26). Para valorar la pertinencia de la intervención debe analizarse primero la propia justificación de la misma (si existe, de lo contrario hará falta recabar información al respecto o tratar de inferirla), viendo en qué medida ésta se fundamenta en la evidencia disponible sobre el contexto. Específicamente, deberá constatarse si la intervención se corresponde con la realidad en cuanto a:

- a. La existencia del problema o necesidad declarados (especialmente desde la óptica de la población beneficiaria de la intervención), su correcta definición y la adecuada apreciación de su magnitud y del propio contexto en el que se desarrolla.
- b. La posibilidad de éxito abordándolo con una intervención de esas características, y qué aspectos contextuales (jurídicos, culturales o ambientales) pueden condicionarla seriamente.

Una intervención pertinente es, por lo tanto, aquella que define correctamente una situación sobre la que quiere actuar, y dado el contexto en que se encuadra es en sí misma la mejor forma posible de hacerlo.

En cambio, no debe confundirse la evaluación de la pertinencia con una evaluación política de las intervenciones, es decir con la valoración de la decisión última de priorizar uno u otro ámbito de la agenda política (en un sentido amplio, incluyendo también la propia agenda que tienen las instituciones del tercer sector). Esa tarea no corresponde al mundo de la evaluación, sino al del debate público y el juego político, y aunque no siempre sea fácil trazar una línea

divisoria, es importante tratar de tener presente la distinción cuando se trabaje con el criterio de pertinencia.

En definitiva, para valorar la pertinencia de una intervención el equipo de evaluación puede sintetizar su trabajo bajo la noción de estudiar “si tiene sentido llevar a cabo esta intervención aquí y ahora”. Esta idea, si bien tiene un carácter muy general, ayudará a orientar el análisis cuando éste se vuelva excesivamente abstracto.

ii. El criterio de Coherencia

El criterio de coherencia recoge una noción clara: la de analizar y contrastar la consistencia lógica entre los distintos elementos que forman parte de la intervención.

Lo primero que debe analizarse desde la óptica de la coherencia es, de este modo, si los objetivos de la intervención están bien definidos y si se corresponden con las necesidades declaradas (o con la evidencia obtenida tras el estudio de su pertinencia), lo que en ocasiones se denomina coherencia externa.

La formulación de objetivos que sean claros, suficientemente específicos y bien dimensionados es una de las mayores carencias que suelen encontrarse en las intervenciones, y no es extraño que en general éstas incorporen objetivos sobre (o infra) dimensionados respecto a la problemática detectada, o incluso que algunos de ellos no estén en absoluto relacionados con la misma. Además, en el caso de que se expliciten cuáles son los resultados operativos previstos, la evaluación deberá verificar también que los mismos están correctamente vinculados a los objetivos de naturaleza más estratégica.

En segundo lugar, el eje para valorar el resto de la coherencia de la intervención, que en este caso se denomina coherencia interna, es la lógica de la intervención en la que se fundamenta (esté explicitada o no). El equipo de evaluación, por tanto, debe reconstruir esa lógica, validar cada una de las hipótesis principales, así como la cadena de relaciones causales: partiendo de los recursos destinados a la intervención, éstos permiten realizar ciertas actividades que generan unos resultados (outputs) y unos impactos (outcomes).

Una forma práctica de abordar esta reconstrucción es hacerlo “de atrás hacia adelante”, es decir, partiendo del impacto que se pretende conseguir para ver qué resultados previos son necesarios, qué acciones deberán ejecutarse para generarlos, y qué recursos requieren dichas acciones.

Todas las cuestiones que acabamos de enumerar deben ser coherentes entre ellas, pero también respecto a la información de contexto que tengamos, incluyendo el entorno institucional en el que se encuadre la intervención, ya que muchas veces los principales

problemas de coherencia en cuanto a los recursos y las actividades surgen por no haberse considerado adecuadamente quién (qué unidad de gestión) va a tener que ejecutarlas, y qué limitaciones (o intereses) tiene.

Con todo, si bien la noción conceptual de coherencia (o falta de ella) es ampliamente aceptada y compartida por la gran mayoría de las personas, en la práctica este es uno de los criterios más difíciles de valorar, por su elevado grado de abstracción y por la gran multiplicidad de elementos que pueden tener que analizarse.

iii. El criterio de Complementariedad

El criterio de complementariedad valora en qué medida se ha considerado y tenido en cuenta otras intervenciones (incluyendo las normas o las políticas de gran alcance) que puedan afectar la intervención evaluada en un sentido positivo (de refuerzo) o negativo (de obstaculización). ¿Qué entendemos por intervenciones complementarias? Principalmente, aquéllas que:

- Se dirigen a las mismas personas beneficiarias.
- Afectan al mismo problema.
- Persiguen objetivos similares (u opuestos).
- Las ejecuta la misma organización o la misma unidad de gestión (o alguna que está a un nivel inferior o superior jerárquicamente).

En todos estos casos, la evaluación de la complementariedad deberá analizar si la intervención tiene en cuenta la existencia de esas posibles sinergias u obstáculos, y de ser así ver si se toman medidas para aprovecharlas (o atenuarlos).

En concreto, la intervención debería contemplar:

- Si existen elementos de las otras intervenciones, o de su contexto, que pueden obstaculizar su ejecución (por ejemplo, existen requisitos legales o administrativos que no se han tenido en cuenta).
- Si existen solapamientos entre intervenciones, actuando sobre el mismo problema y de forma similar, pero desde organizaciones distintas (por lo que seguramente se está utilizando recursos que se podrían asignar mejor).
- Si existen posibles sinergias entre intervenciones, es decir si hay evidencia de que varias intervenciones que actúen conjuntamente sobre un mismo problema producen mejores resultados que si actuaran por separado.

Es importante recordar que, valorando el criterio de complementariedad, el objetivo último que se persigue es el de proponer mejoras en el diseño de la intervención evaluada, no de aquellas que le son complementarias; no debemos pues caer en el error de proponer cambios

generales en la estructura de todo un conjunto de políticas, ni de querer enmendar cualquier intervención relacionada con la que se está evaluando.

En la práctica, el criterio de complementariedad es de los que menos se trabajan y de los que suele asignárseles una baja prioridad cuando se evalúa, aunque muchas veces pueda ser de los más determinantes para el éxito o el fracaso de una intervención.

iv. El criterio de Eficacia

El criterio de eficacia valora el “grado de consecución de los objetivos (implícitos o explícitos) de una intervención, en función de su orientación a resultados” (DGPOLDE, 2007, p. 111). La razón última de las intervenciones es lograr producir unos resultados y un cambio en la sociedad, por lo que éste es uno de los criterios esenciales en evaluación, que además analiza un aspecto de la intervención que es el que suele tener en mente la mayoría de la gente cuando piensan en evaluar.

Es habitual que las intervenciones lleven aparejados más de un objetivo, en cuyo caso valorar la eficacia de la intervención en su conjunto va a requerir tener en cuenta la importancia relativa de cada uno de ellos (esté o no explicitada en la intervención). Cuando la intervención no establezca un orden de prioridad será el equipo de evaluación el que deberá proponerlo en base a la mejor evidencia que haya podido encontrar al respecto: investigación académica, ejemplos de otras intervenciones o de otros países, el punto de vista de los actores, etc.

Una segunda dimensión, que también se suele considerar que abarca el criterio de eficacia, dimensión que habitualmente se analizará primero, es la correcta ejecución e implementación de la intervención, es decir, si se han realizado las actividades y los procesos previstos, o en qué medida se han reformulado adecuadamente para afrontar dificultades imprevistas. El grado de profundidad que se puede alcanzar en este aspecto será tanto como lo estime oportuno el equipo de evaluación, incluso entroncando con el análisis de organizaciones y la utilización de herramientas estandarizadas de evaluación de procesos.

Por último, en términos de la lógica de la intervención, el criterio de eficacia analizaría pues las dos etapas intermedias, de realización de actividades y de generación de resultados (outputs). Es decir, se trata de una visión a corto plazo, que el equipo de evaluación deberá distinguir del análisis de los efectos a largo plazo, el cuál debe recogerse bajo los criterios de efectividad o sostenibilidad.

v. El criterio de Efectividad

La efectividad es en realidad un concepto compuesto de diversos elementos, todos ellos vinculados a la noción de impacto de una intervención y que han ido surgiendo como un perfeccionamiento en la medición de la eficacia.

Así, el criterio de efectividad toma también como punto de partida el análisis de los resultados de la intervención, pero profundiza en las siguientes tres direcciones:

1. Discernir aquellos resultados que son estrictamente imputables a la misma, distinguiéndolos de los que pueden haber sido producidos por otras causas (como la propia evolución del contexto socio-económico, o la existencia de otras intervenciones actuando en ese mismo ámbito). Ello puede considerarse como el impacto “neto” de la intervención.
2. Extender en el tiempo el análisis de los resultados, estudiando lo que ocurre en el largo plazo: ¿la intervención ha producido un cambio estructural (de fondo) que mantiene sus efectos en el tiempo, o bien éstos van desapareciendo gradualmente?
3. Tomar en consideración aquellos efectos (positivos o negativos) producidos por la intervención, pero no incluidos entre sus objetivos, o aquéllos que han sido totalmente inesperados; éstos pueden darse tanto en las personas que directamente han participado en la intervención, como en el resto de actores sociales que interactúan con ellas.

Mientras la eficacia es un criterio de evaluación restringido, vinculado a los objetivos declarados de la intervención y por tanto con una lógica “en positivo”, la efectividad va más allá y explora todos los efectos producidos por la intervención: positivos y negativos, esperados y no previstos. En términos generales pues, la noción de impacto trata de capturar el conjunto de todos los cambios socioeconómicos generados por la intervención, aunque solamente aquellos que sabemos con certeza que han sido producidos por ella.

En el primer caso, cuando se busca discernir qué resultados son realmente producto de la intervención, se debe trabajar con el concepto de contra factual: “¿qué hubiese sucedido si la intervención no se hubiese llevado a cabo?” Si se consigue responder a esa pregunta, entonces la diferencia entre lo que hubiese sucedido y lo que hemos observado que ha pasado en realidad serán los efectos imputables a la intervención.

vi. El criterio de Eficiencia

El criterio de eficiencia valora “la medida en la que se obtuvieron los resultados y/o efectos deseados con la menor cantidad de recursos posible (fondos, habilidades técnicas, tiempo, costos administrativos, etc.)” (Comisión Europea, 2006a, p. 26). El concepto de eficiencia se vincula con las nociones de óptimo y productividad, poniendo el énfasis en analizar la relación

entre los recursos utilizados (inputs) y los resultados obtenidos (outputs). La relación con los resultados obtenidos es sumamente importante, ya que no se trata de comprobar si la intervención “ha costado” mucho o poco, sino de comparar el grado (o el volumen) de resultados que se han conseguido con los recursos que se han utilizado para ello.

Es importante señalar que, al tratarse de una relación entre dos magnitudes, para valorar el grado de eficiencia de una intervención debe analizarse el comportamiento de cada una de ellas; es decir, una intervención es más eficiente que otra tanto si consigue mejores resultados con los mismos recursos, como si logra al menos los mismos resultados, pero consumiendo menos recursos. En último término, ello implica que una intervención no puede ser “eficiente” en sí misma, sino que siempre es necesario compararla con un escenario alternativo (al contrario de lo que ocurre con la eficacia, donde una intervención sí se puede considerar poco o muy eficaz de forma aislada, según logre alcanzar en mayor o menor medida sus objetivos).

Los equipos de evaluación deberán por tanto abordar siempre el criterio de eficiencia desde una perspectiva comparada: o bien estudiando qué otras intervenciones obtienen una mejor relación entre recursos utilizados y resultados conseguidos (y las causas de ello), o bien analizando si hay aspectos de la propia intervención que se podrían mejorar para lograr reducir los costes sin afectar a los resultados, o viceversa.

Por último, es también importante distinguir entre los conceptos de eficiencia interna y eficiencia externa. En el primer caso la consideración de los resultados de la intervención se circunscribe a los obtenidos directamente y a corto plazo (lo que en este trabajo venimos denominando outputs), y dirigiéndose el foco a cómo se han empleado los recursos durante la implementación de la intervención; en cambio la eficiencia externa amplía el análisis a cualquier tipo de efecto producido por la intervención, abarcándose tanto los indirectos como los de largo plazo (lo que se correspondería con los outcomes).

Sin embargo, el análisis de la eficiencia externa es extremadamente complejo, y requiere del uso de técnicas intensivas en tiempo y recursos y de la asunción de hipótesis que pueden ser algo controvertidas. Además, un paso previo para el estudio de la eficiencia externa es la medición del impacto estrictamente imputable a la intervención, por lo que en el ámbito evaluativo se aconseja encarecidamente que este tipo de consideraciones se aborden exclusivamente desde la óptica del criterio de efectividad, y se circunscriba el criterio de eficiencia al análisis de la eficiencia interna.

vii. El criterio de Sostenibilidad

En términos generales, se suele entender por sostenibilidad de una intervención su capacidad de producir unos efectos (o resultados) que contribuyan a que pueda mantenerse en el tiempo

por sí misma, de modo que tras retirarse (o acabarse) la financiación inicial ésta pueda seguir prolongándose. Esta perspectiva se vincula con aquellas intervenciones de naturaleza más económica (que tratan de poner en marcha mecanismos o estructuras capaces de generar ingresos) y entronca directamente con el criterio de eficiencia: una intervención más eficiente casi siempre será también más sostenible.

Del mismo modo, y al igual que ocurría con la eficiencia, requiere un análisis comparativo que relativice la medición de la sostenibilidad: interesa hablar de intervenciones que son más o menos sostenibles que otras, y no tanto de si una intervención en concreto es en sí misma totalmente sostenible.

Una segunda perspectiva, más cercana al ámbito de la evaluación profesionalizada, entiende la sostenibilidad como la medición de qué efectos de la intervención es previsible que se mantengan una vez ésta finalice, independientemente de las posibilidades de prolongarla en el tiempo o de reeditarla.

Sin embargo, así expresada la sostenibilidad es exactamente lo mismo que el impacto a largo plazo (que hemos considerado en la definición del criterio de efectividad), de modo que en la práctica evaluativa ambas denominaciones suelen usarse indistintamente. En cualquier caso, el equipo de evaluación simplemente deberá ser cuidadoso y especificar a qué se refiere cuando valora el criterio de sostenibilidad, aclarando si meramente está analizando la duración del impacto tras la intervención, o si también se va a considerar la generación de ingresos y recursos propios para su eventual reedición.

viii. Los criterios de Participación y Transparencia

Estos dos criterios se relacionan con los principios de buen gobierno (o gobernanza), y por lo tanto se aplicarán habitualmente cuando se trate de intervenciones de naturaleza pública (si bien frecuentemente grandes instituciones del tercer sector hacen suyos algunos de los mismos principios de buen gobierno que se requiere del sector público).

El criterio de participación valora en qué medida la intervención ha sido promovida, diseñada y ejecutada con el suficiente protagonismo de los distintos actores sociales implicados o afectados por la misma, y muy especialmente con la implicación de las personas destinatarias que sufren el problema o la necesidad sobre la que se pretende actuar. La participación puede valorarse básicamente en dos dimensiones. En primer lugar, puede analizarse la cantidad de participación que ha habido, es decir, cuántos actores y con qué intensidad han participado en cada una de las distintas fases de la intervención (en su justificación, su diseño, su ejecución y en la difusión de sus resultados). Pero también puede analizarse la calidad de esa participación, es decir constatar si se ha recabado la mejor información que podía aportar

cada actor, y especialmente si sus puntos de vista han sido incorporados para mejorar la intervención (o, en el caso de que no lo hayan sido, si ello se ha justificado suficientemente).

El criterio de transparencia, en cambio, se concentra en analizar en qué medida todas las decisiones y acciones del programa son públicas y de libre acceso, tanto para los actores implicados como especialmente para el conjunto de la ciudadanía. La publicidad debería además extenderse a todas y cada una de las etapas de la intervención: el análisis de la realidad social y su justificación, la elección de los objetivos, el diseño, su ejecución y, cómo no, sus resultados y su evaluación (cuando la haya).

Un último aspecto importante a tener en cuenta es que, en la gran mayoría de los casos, los propios actores serán uno de los mejores medios para garantizar la publicidad y la adecuada difusión de la información relativa a la intervención, siendo éste el punto donde se entrecruzan ambos criterios: asegurar una correcta participación de los actores (también en el proceso evaluativo) será a su vez una de la forma más eficaz de garantizar la suficiente transparencia de la intervención.

4.6 La matriz de evaluación

4.6.1 Las preguntas de evaluación

Las preguntas son, junto con los indicadores, la columna vertebral del diseño de toda evaluación. Determinan cómo vamos a enjuiciar los criterios de evaluación en los que queramos centrarnos: se asocia un conjunto de preguntas a cada criterio, y en base a cómo las respondamos deberemos ser capaces de argumentar si la intervención es más a menos coherente, eficaz, etc.

Sin embargo, es importante elegir bien qué se va a preguntar, y para ello antes hay que tener claro qué tipo de respuesta necesitamos. Las preguntas de evaluación no deben preguntar por aquello que queremos saber sobre la intervención, ya que esa tarea en realidad corresponde a la parte de análisis de la misma; deben preguntar por “aquello que necesitamos saber para poder emitir un juicio sobre determinado aspecto de la intervención”.

En este sentido, la pregunta de evaluación “ideal” sería aquella que empezase por “¿En qué medida...?”, ya que por definición la respuesta nos servirá para valorar el grado de cumplimiento del criterio al que se asocie.

Serían pues ejemplos de preguntas tipo:

- ¿En qué medida está documentada la necesidad que la intervención quiere paliar? (pertinencia).

- ¿En qué medida se vincula claramente cada actividad con un objetivo operativo, y éstos con los estratégicos? (coherencia).
- ¿En qué medida se ha establecido mecanismos de coordinación con otras políticas? (complementariedad).
- ¿En qué medida se pretenden los objetivos previstos? (eficacia).
- ¿En qué medida los resultados de la intervención serán atribuibles a la misma? (efectividad).
- ¿En qué medida se pueden reducir los costos sin socavar los resultados esperados? (eficiencia).
- ¿En qué medida la intervención generará los recursos que permitan sostenerla en el tiempo? (sostenibilidad).
- ¿En qué medida se implementan mecanismos de participación para el tercer sector? (participación).
- ¿En qué medida se contempla la comunicación de los resultados y los efectos a producir por la intervención? (transparencia).

Ahora bien, aunque esta manera de formular las preguntas asegura su utilidad para poder enjuiciar los criterios de evaluación, en general va a resultar algo superficial y poco informativa. En realidad, el equipo de evaluación debe intentar concretar al máximo las preguntas, incorporando todos los aspectos y las peculiaridades que conozca sobre esa intervención en concreto. Para ello, deberá reformular y precisar las preguntas a medida que vaya investigando y conociendo en detalle el funcionamiento de la misma.

4.6.2 Los indicadores

Entendemos como indicador cada una de las diferentes formulaciones o expresiones, cuantitativas y/o cualitativas, que permiten aproximarnos al comportamiento de cualquier realidad objeto de estudio.

Los indicadores constituyen una de las formas más relevantes para sistematizar información sobre realidades complejas, en la medida en que, conjuntamente, reconstruyen de forma razonablemente aproximada, dichas realidades. Es decir, nos aproximan a cómo es la realidad.

Este sentido de aproximación es fundamental para la comprensión del concepto y la funcionalidad de los indicadores, puesto que parte del reconocimiento de que muchas de las realidades a las que se enfrenta la intervención social compleja, y en concreto las Agencias de Cooperación para el Desarrollo, no pueden ser total y absolutamente caracterizadas.

Pero sí podemos establecer un buen “dibujo” sobre ellas a partir de conjuntos de medidas y/o características (indicadores) que, si bien de forma individualizada no expresan más que parcelas aisladas de la realidad, colectivamente cooperan para conocer de forma más aproximada la misma.

Por tanto, la selección de indicadores siempre puede considerarse arbitraria y/o mejorable. Lo importante de un buen sistema de indicadores es que plantee todas las posibles aproximaciones y características sobre las que la evaluación debe emitir su juicio, y que, conjuntamente, ofrezcan una perspectiva estable, válida y fiable.

Existe un acrónimo internacionalmente conocido, el SMART, que puede ayudar a entender mejor el propósito de los indicadores:

- Specific: dirigida a su área (al objetivo que se busca).
- Measurable: precisa y completa (datos confiables y completos).
- Actionable: indica cómo actuar (orientada a la acción).
- Relevance: resultados significativos (información sobre lo que es importante).
- Timely: oportunos (en el momento que los necesita).

Los siguientes criterios pueden ayudar en la definición de indicadores (Grupo Kaizen, 2005):

- Los indicadores no deben ser ambiguos y se deben definir de manera uniforme en todo el proyecto.
- Los indicadores utilizados entre diferentes perspectivas deben estar claramente conectados.
- Deben servir para fijar objetivos realistas.
- Debe ser un proceso fácil y no complicado. Se debe buscar un equilibrio entre los indicadores de resultado y los indicadores de actuación (inductores).

Si las preguntas de evaluación tratan de capturar aquello que realmente necesitamos saber para enjuiciar un aspecto determinado de la intervención (un criterio), los indicadores van a ser la principal herramienta para responderlas.

Si las preguntas se formulan para que sepamos qué debemos medir, los indicadores van a ser la forma de hacerlo.

Los indicadores son variables, magnitudes, hechos o sucesos observables, que deberían permitir responder las preguntas en términos de “mucho” o “poco” (o bien “sí” o “no”) y que en última instancia nos conducen a medir el grado de intensidad con que se alcanza (o cumple) el criterio en cuestión.

Así, ante la pregunta vinculada al criterio de eficacia “¿en qué medida se han alcanzado los objetivos de la intervención?”, el indicador “porcentaje de” nos permitirá responderla adecuadamente: si por ejemplo el indicador tuviese un valor del 95%, podríamos decir que se han alcanzado los objetivos “casi totalmente”, de modo que la intervención habría sido extremadamente eficaz.

Elegir indicadores adecuados para cada pregunta no es fácil, pero es otro de los pasos determinantes para asegurar un proceso de evaluación lo más coherente y objetivo posible. Se trata, pues, de intentar acercarse tanto como se pueda al concepto o al criterio a medir, aunque en la práctica muchas veces habrá que conformarse con reflejar aspectos parciales o aproximados, sin llegar a capturar toda la información que idealmente resultaría de interés.

En términos del tipo de medición que permiten realizar, se considera que existen dos grandes clases de indicadores:

- Cuantitativos: magnitudes que se pueden expresar en algún tipo de unidad numérica.
- Cualitativos: estados o condiciones que pueden o no cumplirse, y que permiten deducir una “dirección” en la que se orienta la respuesta a la pregunta o el cumplimiento del criterio.

Los indicadores cuantitativos son con diferencia los más utilizados para criterios como los de eficacia, efectividad, eficiencia y sostenibilidad, aunque también pueden jugar un papel importante en el resto de ellos (tal vez con la única excepción del criterio de complementariedad). Se vinculan claramente con el procedimiento de “juicio salomónico” que se ha explicado más arriba, y habitualmente suelen adoptar una formulación compuesta, poniendo en relación dos magnitudes distintas: “número de asistentes respecto a los previstos”, “gasto ejecutado respecto al presupuestado”, etc.

En cuanto a los indicadores cualitativos, éstos se relacionan con el procedimiento de “juicio interpretativo”, y como se ha explicado anteriormente se trata de “piezas” de evidencia que se puede concluir que refuerzan o debilitan el criterio en cuestión. Los indicadores cualitativos se suelen utilizar para criterios como los de pertinencia, coherencia y complementariedad, y para los aspectos más difíciles de cuantificar en los de participación y transparencia (como cuando se trata de comprobar en qué medida se ha hecho caso o no de las sugerencias aportadas por los actores). Así, ejemplos de indicadores cualitativos podrían ser el detalle con el que la intervención analiza las necesidades de la población afectada (criterio de pertinencia) o la habilitación de un órgano de interlocución (criterio de participación).

Una segunda forma de clasificar a los indicadores es según sean directos (referidos específicamente a aquello que se desea medir), o indirectos (miden un aspecto distinto del que se quiere valorar, pero que se sabe que tiene un comportamiento muy similar). Los

indicadores indirectos son ampliamente utilizados en evaluación, y no debe tenerse reparos en recurrir a ellos cuando no exista una alternativa mejor.

Por último, el diseño y la selección de indicadores es también una tarea clave a la que hay que dedicar el tiempo y el esfuerzo necesarios por otro motivo: los indicadores van a determinar qué datos hay que recopilar, así como a qué fuentes de información habrá que acudir.

4.6.3 Estándares de calidad y la construcción de la matriz de evaluación

Hasta el momento se ha analizado por separado los diversos elementos que van a servir para construir la matriz de evaluación, la que a su vez es el esqueleto de la evaluación y refleja cuáles son las decisiones que se han tomado para estimar la intervención. Sin embargo, ¿en qué orden debe ir diseñándose y encajándose cada parte? En principio, la secuencia natural sería la siguiente:

1. Se decide, de mutuo acuerdo con quien encargó la evaluación y tras consultar a los actores implicados, qué criterios de evaluación se consideran prioritarios y evaluables.
2. Se establece una batería de preguntas para cada criterio que se va a evaluar.
3. Se eligen y especifican uno o varios indicadores asociados a cada pregunta.
4. Se investiga en qué fuentes de información puede encontrarse el valor concreto o los datos necesarios para cada indicador, o se establece qué herramientas de recogida de información y qué técnicas de análisis van a usarse para calcularlos.²

En definitiva, si en algún punto se puede hablar de un “arte de saber evaluar” es en el diseño y la elaboración de la matriz de evaluación (lo que, dicho sea de paso, plantea una cierta tensión cuando se considera que las evaluaciones deben ser lo más neutras y objetivas posibles). Lo que el equipo de evaluación deberá tratar de conseguir, pues, será una matriz equilibrada: que incorpore las necesidades de información de los actores en su justa medida, que aborde los aspectos realmente importantes de la intervención y permita evaluarlos de forma clara y explícita, y que en la práctica se pueda encontrar u obtener la información necesaria para calcular y verificar los indicadores.

La configuración completa que estructura el conjunto de los indicadores, en base a la información y análisis obtenidos de los documentos y convocatorias de Agencias de

² Conviene precisar que su inclusión en la matriz de evaluación no siempre es necesaria, ya que las fuentes de información no forman parte, en sentido estricto, del proceso de evaluación; sin embargo, sí es una buena práctica el hacerlo, ya que en general facilitará al equipo de evaluación el darse cuenta de que un eventual indicador es imposible de calcular porque no existe la información necesaria para ello o no está en absoluto disponible.

Cooperación para el Desarrollo, constituida en torno a las fases en el diseño del proyecto (fase de diagnóstico³ y de formulación⁴), a las formas de provisión u organización de la realidad y a la determinación de criterios relevantes en la formulación del proyecto, es la siguiente:

Tabla 4. Elementos que estructuran el conjunto de indicadores

FASE	FORMA DE PROVISIÓN EN EL PROYECTO	TIPOS DE CRITERIOS (ASPECTOS RELEVANTES EN LA FORMULACIÓN)	
1. DIAGNÓSTICO	Análisis de la realidad (Identificación)	1.1.	Precisión y ajuste del diagnóstico
2. FORMULACIÓN	Planteamiento de organización y gestión del proyecto	2.1.	Pertinencia
		2.2.	Eficiencia
		2.3.	Viabilidad
		2.4.	Transparencia y rendición de cuentas
	Control de actividades respecto a la ejecución y el proceso de intervención	2.5.	Monitorización
	Delimitación de resultados esperados según los objetivos de Agencias de Cooperación para el Desarrollo	2.6.	Eficacia/ Efectividad
		2.7.	Sostenibilidad
		2.8.	Impacto

Los principales contenidos de los criterios tipo que organizan el conjunto de indicadores serían:

Tabla 5. Contenidos de los criterios tipo de la propuesta inicial

CRITERIOS TIPO		EXPLICACIÓN DE LOS CONTENIDOS
1.1.	Precisión y ajuste del diagnóstico	Valoración del conocimiento previo y la información de que dispone el proyecto para ajustar su formulación y resultados esperados
2.1.	Pertinencia	Valoración de la adecuación y coherencia de la propuesta respecto a la convocatoria, necesidades del contexto y población destinataria, etc.
2.2.	Eficiencia	Valoración de las previsiones del proyecto para optimizar los recursos humanos, técnicos, materiales y organizativos
2.3.	Viabilidad	Valoración de las posibilidades y garantías de desarrollo del proyecto desde el punto de vista de las condiciones de la entidad y el contexto
2.4.	Transparencia y rendición de cuentas	Valoración de las previsiones del proyecto respecto a la devolución de resultados a la/s comunidad/es
2.5.	Monitorización	Valoración de la previsión de control del proceso de intervención (actividades, beneficiarios, organización interna, etc.)
2.6.	Eficacia/ Efectividad	Valoración de la explicitación y coherencia de resultados esperados en términos de modificación de actitudes, conocimientos y valores, así como desde la perspectiva de los recursos metodológicos y tecnológicos adecuados para estos fines
2.7.	Sostenibilidad	Valoración de la capacidad del proyecto para perdurar en el tiempo más allá de la financiación actual
2.8.	Impacto	Valoración de la capacidad del proyecto para generar resultados y efectos multiplicadores, más allá del ámbito concreto de intervención, contribuyendo a la articulación comunitaria.

³ Fase de conocimiento sobre las necesidades concretas y las características del entorno de la realidad sobre la que se va a intervenir, así como otras informaciones relevantes para el diseño de la intervención.

⁴ Fase en la que se articulan y diseñan las distintas partes y aspectos del proyecto que dan cuerpo al conjunto de la planificación.

4.6.4 Vinculación entre la estructura lógica y los criterios de calidad

Con el fin último de mejorar la calidad en la formulación de proyectos en Salud, seguidamente se aportará un sistema de criterios que faciliten la formulación y evaluabilidad de los proyectos que se presentan a las convocatorias de financiamiento externo en aristas de Desarrollo.

El sistema se basa en la propuesta de análisis integral del diseño, que contempla todas las fases de desarrollo de un proyecto desde la planificación a la evaluación, incluyendo en dicha evaluación, de forma específica, la verificación de la consecución de objetivos de cambio (eficacia, efectividad e impacto) referidos a las prioridades establecidas en la Estrategia de Agencias de Cooperación para el Desarrollo (cambios en actitudes, conocimientos y comportamientos).

La propuesta de indicadores, como ya hemos explicado, se trata de la opción óptima que resume los elementos destacados en el menor número posible de indicadores. Consta de un total de 36 indicadores, 2 se refieren a 1 criterio transversal y 39 a 9 criterios tipo:

A. Criterio transversal:

- *Adecuación al financiamiento de Agencias de Cooperación para el Desarrollo*
 - El proyecto se ajusta a las prioridades de la convocatoria en materia de financiamiento de Agencias de Cooperación para el Desarrollo.
 - Se trata de un proyecto de salud a largo plazo que va más allá de la mera sensibilización.

B. Criterios sectoriales:

- *Precisión y ajuste del diagnóstico*
 - Existen mecanismos de identificación de (o se han identificado) problemas o déficits específicos asociados a la población destinataria y/o el ámbito/organizaciones de referencia para la intervención.
 - Se definen las condiciones que hacen que la intervención sea posible.
 - Existen mecanismos de evaluación y diagnóstico de las posibilidades de intervención en el ámbito que se propone.
- *Pertinencia*
 - Los objetivos son coherentes con el diagnóstico.
 - Las actividades y los resultados son coherentes con los objetivos.
 - El proyecto presenta una caracterización clara del sector de intervención.

- El proyecto presenta una caracterización clara del colectivo destinatario.

- *Eficiencia*
 - Los recursos previstos se ajustan a las necesidades del proyecto.
 - Cómo se transformarán los medios (insumos) y las actividades en resultados.
 - Los objetivos se cumplen al menor costo posible (uso eficiente de los recursos disponibles para la intervención).

- *Viabilidad*
 - El proyecto es ajustado para su realización en el marco social/ institucional en que se plantea.
 - Los centros sanitarios y/o instituciones de salud implicadas en la intervención manifiestan su compromiso en la participación de las actividades del proyecto.
 - La entidad solicitante tiene experiencia e incidencia en el entorno local, relacionada con procesos de Agencias de Cooperación para el Desarrollo.
 - El personal asignado al proyecto cuenta con la formación y capacitación adecuada en gestión de proyectos en salud en el marco de la cooperación internacional.
 - El objetivo general se cumple si se logran los objetivos específicos; los específicos se logran si se alcanzan los componentes/resultados; y las actividades propuestas son suficientes para alcanzar los resultados. Aquí se verifica la interrelación entre los niveles de logro del proyecto.
 - Los riesgos identificados son aceptables.

- *Transparencia/rendición de cuentas*
 - Se han previsto espacios de rendición de cuentas del proyecto dirigidas a los destinatarios y/o participantes en las intervenciones.
 - Se han previsto espacios de coordinación y comunicación entre los distintos actores intervinientes en el proyecto durante la ejecución de éste.
 - Se han previsto espacios internos de debate, encuentro y reflexión.
 - Se han previsto actividades de evaluación interna y/o externa de la intervención.

- *Monitorización y seguimiento*
 - Se prevé número y tipo de beneficiarios del proyecto.
 - Están bien definidos los resultados del proyecto.

- Existen mecanismos de seguimiento y evaluación de los beneficiarios del proyecto.
 - Existen mecanismos de seguimiento y control de las actividades del proyecto.
- *Eficacia/efectividad/resultados*
 - Es factible el proyecto de acuerdo con su diseño.
 - El proyecto justifica teóricamente cómo se pretende que ocurra el cambio de actitudes, habilidades y/o conocimientos en la población destinataria.
 - El proyecto define las actitudes, valores y/o conocimientos concretos en que se influye.
 - El proyecto incorpora la valoración del aprendizaje como parte fundamental de los resultados.
 - En qué medida los resultados contribuirán al cumplimiento del objetivo general del Proyecto.
- *Sostenibilidad*
 - El proyecto prevé acciones que puedan convertirse en sostenibles o transferibles a instituciones para su realización posterior.
 - Existe grado de apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios.
 - Existen alternativas que permitan que la tecnología sea apropiada a las condiciones locales.
 - Las condiciones medioambientales continúan luego de ejecutado el proyecto.
 - Capacidad de las entidades ejecutoras de dar continuidad a los resultados del proyecto, luego de finalizado.
- *Impacto*
 - El proyecto prevé formar agentes multiplicadores que se mantendrán en el tiempo.
 - El proyecto prevé la realización de materiales y la diseminación de información para su uso posterior.
 - El proyecto influye positivamente en la articulación y consolidación de redes implicadas en la intervención.
 - El proyecto contribuye a afianzar las actividades de Agencias de Cooperación para el Desarrollo de la entidad en el seno de la organización.
 - El proyecto prevé un impacto en la comunidad más allá de la comunidad sanitaria a la que va dirigido.

Cada uno de los indicadores propuestos puede vincularse a los criterios específicos de calidad desarrollados en la sección 4.5, y éstos últimos relacionarlos con partes específicas que constituyen el Marco Lógico que se diseña en la instancia de formulación de los Proyectos.

4.7 Principio de Pareto

El *Principio de Pareto*, también conocido como *la regla del 80-20*, *ley de los pocos vitales*, describe el fenómeno estadístico por el que en cualquier población que contribuye a un efecto común, es una proporción pequeña la que contribuye a la mayor parte del efecto. Recibe uno de sus nombres en honor a Vilfredo Pareto, quien lo enunció por primera vez en su "Cours d'économie politique" en el año 1896.

Pareto enunció el principio basándose en el denominado conocimiento empírico. Comprobó que la población se reparte entre dos grupos y estableció arbitrariamente la proporción 80-20 de modo tal que el grupo minoritario, formado por un 20% de población, se reparte el 80% de algo y el grupo mayoritario, formado por un 80% de población, se reparte el 20% de la misma riqueza o bien. En concreto, Pareto estudió la propiedad de la tierra en Italia y lo que descubrió fue que el 20% de los propietarios poseían el 80% de las tierras, mientras que el restante 20% de los terrenos pertenecía al 80% de la población restante.⁵

El principio de Pareto se ha aplicado con éxito a los ámbitos de la política y la economía. Si bien Pareto determinó la relación 80-20 basándose en sus estudios sobre la riqueza, la aplicación universal, es decir, la aplicación del principio a otras áreas fuera de la economía, se debe al trabajo de Joseph Juran

4.7.1 Teoría de la gestión de calidad

Juran descubrió en 1941 la obra de Vilfredo Pareto y amplió la aplicación del llamado principio de Pareto a cuestiones de calidad, aplicando la relación 80-20 a otros fenómenos. El hecho de que el 80% de un problema es producido por el 20% de las causas se conoce como "los pocos vitales y muchos triviales". Juran en los últimos años ha preferido "los pocos vitales y los muchos útiles" para indicar que el 80% restante de las causas no deben ser totalmente ignoradas.

Las recomendaciones de Juran se concentran en tres procesos de calidad principales, llamados la **Trilogía de calidad**: (1) *planificación de la calidad*, el proceso de preparación para

⁵ Estas cifras son arbitrarias; no son exactas y pueden variar. Su aplicación reside en la descripción de un fenómeno y, como tal, es aproximada y adaptable a cada caso particular.

cumplir los objetivos de calidad; (2) *control de calidad*, el proceso de satisfacer los objetivos de calidad durante las operaciones, y (3) *mejora de la calidad*, el proceso de alcanzar niveles de desempeño sin precedentes.

Vinculemos los dos primeros procesos a la instancia de diseño y formulación de un proyecto. Esto nos permitirá alcanzar el tercero.

La planificación de la calidad empieza al identificar del problema o necesidad a resolver, traducir esas necesidades en especificaciones, diseñar intervenciones que respondan a esas necesidades, y elaborar los procesos capaces de lograr los productos y servicios que se requieren para cumplir con el desarrollo propuesto.

El control de calidad requiere llevar a cabo la evaluación ex ante que hemos discutido a lo largo del presente trabajo, a partir del cual se puede lograr mejorar la calidad potenciando los resultados esperados e impacto del proyecto.

4.7.2 Evaluar la calidad en la formulación de proyectos en Salud “a la Jurán”

Hasta aquí hemos determinado la importancia de evaluar la calidad de la formulación de proyectos en Salud. En términos teóricos, esto es claro y necesario. Pero no es sencillo de llevar a la práctica por los equipos de proyectos de los organismos beneficiarios de la cooperación internacional.

Entonces, se plantea necesario acercarnos al postulado de Jurán para desarrollar una estrategia de implementación. Aquella que nos permita el mayor impacto positivo en la gestión de los proyectos en Salud, a partir de que los equipos de las oficinas de proyectos (PMO) se fortalezcan técnicamente y atiendan en profundidad unos pocos y específicos ejes de la formulación.

Atendamos entonces dos de los criterios sectoriales desarrollados en la Sección 4 del presente trabajo. Pero antes, volvamos sobre el enfoque de Marco Lógico, como el sistema más utilizado para la conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos en Desarrollo.

La etapa analítica del diseño de un proyecto en Salud es clave. Es el tiempo en donde se dan los procesos de (i) identificación y descripción de problema/ necesidad central; (ii) análisis de los involucrados; (iii) análisis de problemas; (iv) análisis de objetivos; y (v) análisis de las alternativas de intervención. Todo este periodo está ligado al core de la estructura lógica del proyecto a formular y está íntimamente relacionado al criterio de ***Pertinencia***. En este punto nos detendremos.

Pertinencia es la medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con las necesidades de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y los donantes o financistas.

Una clara y correcta definición del problema o situación que se va a atender es importante para la formulación del proyecto y para su éxito en el logro de metas y objetivos. Si la definición del problema o situación que se desea atender es incorrecta, difícilmente un proyecto puede alcanzar resultados efectivos. A partir de esta definición de necesidad de intervención que tenga el Sector, se fundamentará la estrategia de intervención y se explicará acabadamente definiendo objetivos, resultados esperados, alcances, actividades y productos, entre otros contenidos. Ergo, este criterio se debe pensar como sustantivo y no debe dejar de considerarse como parte, sine qua non, de la instancia de evaluación ex ante.

Otro criterio a tener en cuenta, si debemos pensar en unos pocos, es el de **Eficacia**, como grado en que se alcanzan los objetivos y resultados propuestos, en el tiempo previsto y con la calidad deseada.

Si podemos abarcar una tercera dimensión, la **Viabilidad** puede ser importante revisar ex ante, sobre todo en la relativo a la verificar la interrelación entre los niveles de logro del proyecto, la identificación de riesgos y la capacidad institucional para llevar a cabo el proyecto.

5. PROCESO METODOLÓGICO

El proceso metodológico planteado tiene como fin último aportar elementos teóricos a los conocimientos científicos que ya estaban establecidos, para formular una nueva perspectiva teórica a partir de teorías ya conocidas.

De carácter netamente teórico, en su alcance no abarca instancias de trabajo de campo desarrolladas debido al objeto mismo de estudio y la posición adoptada.

El abordaje identificado como adecuado para el cumplimiento de los objetivos determinados es cuantitativo.

El diseño de la matriz de evaluación propuesto se identifica como diseño de instrumento. La misma tiene carácter general en términos de su alcance y capacidad de abarcar las diferentes dimensiones analizadas, pero debe ser considerada como específica en su capacidad de análisis y vinculación lógica en cada uno de sus componentes.

El desarrollo del presente trabajo se sirve de los principios básicos y las leyes que constituyen un punto de apoyo a las intervenciones en el Sector Salud a partir de Proyectos y Programas en un contexto de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

6. CONCLUSIONES EMERGENTES Y DESAFÍOS PENDIENTES

A lo largo de este trabajo hemos arribado a algunas conclusiones.

Los productos esperados son efecto de las actividades que realizarán en el proyecto con el fin de contribuir al logro de los objetivos planteados, mostrando no solo las bondades de evaluar ex ante calidad de un proyecto en Salud, sino determinando cuáles son los parámetros (de todo los implicados en el proceso de evaluación planteado) que tienen mayor impacto en los aspectos inherentes a la gestión de proyectos en Salud.

Hemos logrado mostrar que los estándares de calidad que se pretenden abordar en una evaluación ex ante de un proyecto en Salud, están íntimamente relacionados con los aspectos claves que deben ser considerados en la instancia de formulación del Documento de Proyecto.

Aplicando la Regla de Pareto, se pudo identificar cuáles de los estándares de calidad ex ante están asociados a las principales causas de la mayoría de los problemas en la gestión los proyectos de Salud. Esto determina una alerta temprana de cara a mejorar la calidad en la formulación de los mismos.

Acompañamos teóricamente la certeza de que, si formulamos mejor, tendremos una ejecución con menos problemas. Esto mejorará las posibilidades de cumplir con los objetivos previstos y por ende alcanzar el fin último de la intervención diseñada. Evaluar ex ante aspectos de calidad en la instancia de formulación, garantiza una mejora en la calidad del diseño de un proyecto en Salud y la manera en que eso queda plasmado formalmente en el Documento de Proyecto.

Es posible que no puedan, a priori, atenderse acabadamente y de forma inmediata todos los aspectos de cada una de las dimensiones de la evaluación ex ante planteada y completa, debido a la escasa formación y experiencia específica en esta área que suelen tener las PMO gubernamentales. Por ello se recomienda aplicar la Regla de Pareto, atendiendo primariamente la evaluación en aquellos pocos criterios que nos reporten el mayor cambio en la calidad de lo que se formula. Esto no significa de modo alguno que se deban desatender el resto de las dimensiones, sino que se puede implementar escalonada y estratégicamente una

evaluación ex ante, mientras los equipos de formulación de las PMO se fortalecen técnicamente.

7. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ADAY, L.A. et al. (1998). "Evaluating the Healthcare System: Effectiveness, Efficiency and Equity". Chicago, Illinois: Health Administration Press.
- AEVAL (2010). "Fundamentos de evaluación de políticas públicas". Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Madrid.
- AGENCY FOR HEALTHCARE RESEARCH AND QUALITY, Estados Unidos (2001). "A Quick Look at Quality. Your Guide to Choosing Quality Health Care". AHCPH Publication No. 99-0012. Rockville, MD. <http://www.ahrq.gov/consumer/qntascii/qntqlook.htm>
- ANGELES, G. y MROZ T.A. (2001). "A Simple Guide to Using Multilevel Models for the Evaluation of Program Impacts". Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, The Carolina Population Center: MEASURE-Evaluation.
- BALDRIDGE NATIONAL QUALITY PROGRAM, Estados Unidos (2002). "Health Care Criteria for Performance Excellence". Documento disponible en internet en www.quality.nist.gov
- BAMBAS, A. y CASAS, J.A. (2001). "Assessing equity in health: Conceptual criteria. En Equity and Health: Views from the Pan American Sanitary Bureau". Documento de internet disponible en <http://www.paho.org/English/DBI/OP08.htm>
- BERTRAND J. T. et al. (1996). "Evaluación de Programas de Planificación Familiar con Adaptaciones para Salud Reproductiva". Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, The Carolina Population Center: MEASURE-Evaluation.
- BIRCH, K.; FIELD, S. & SCRIVENS, E. (2000). "Quality in General Practice". Abingdon, Oxon, Inglaterra: Radcliffe Medical Press.
- BRUCE, J. (1990). "Fundamental elements of the quality of care: A simple framework". Studies in Family Planning, vol 21, no. 2.
- CAREY, R.G. y LLOYD, R.C. (2001). "Measuring Quality Improvement in Healthcare: A guide to Statistical Process Control Applications". Milwaukee, Wisconsin: American Society for Quality.
- CHEN, H.T. (1990). "Theory Driven Evaluations". Newbury Park, CA: Sage Departamento de Salud y Servicios Humanos, Estados Unidos (1998). "The Challenge and Potential for Assuring Quality Health Care for the 21st Century". Informe.

- COMISIÓN EUROPEA, (2006). “Metodología de evaluación de la ayuda exterior de la Comisión Europea”. Bases metodológicas de evaluación. Vol. 1. Luxemburgo. Disponible en:
http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/examples/guide1_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA, (2007). “Consenso Europeo para el Desarrollo: la contribución de la educación para el desarrollo y la sensibilización en materia de desarrollo”. Bruselas, disponible en:
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/PUBLICATION_CONSENSUS_ES-067-00-00.pdf
- CONGDE, (2009). “La gestión para resultados en el nuevo marco de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”. Coordinadora de ONGD-España. Madrid.
- COOK, T.D. y REICHARDT, Ch.S. (1995). “Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativo”. Madrid: Ediciones Morata.
- DGPOLDE, (2007). “Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española”. Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Madrid.
- DONABEDIAN, A. (1980). “The definition of quality: A conceptual exploration”. En Explorations in Quality Assessment and Monitoring, vol. 1. Ann Arbor: Health Administration Press.
- ESPINOZA, A. y PERONI, A. (2000). “Metodología de evaluación ex ante de programas sociales”. Serie: Material de Apoyo a la Planificación Social. Documento de Trabajo Nº 4.
- GRUPO KAIZEN, (2005). “Cómo definir indicadores”. [On line]. Disponible en:
<http://www.gestiopolis.com/canales5/ger/gksa/90.htm>
- IVÀLUA (2009). “Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación”. Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques. Barcelona.
- JURAN, J.M. (1951). “Quality Control Handbook”. New York, New York: McGraw-Hill.
- JURAN, J.M. (1967). “Management of Quality Control”. New York, New York: McGraw-Hill.
- JURAN, J.M. (1970). “Quality Planning and Analysis”. New York, New York: McGraw-Hill.
- JURAN, J.M. (1980). “Upper Management and Quality”. New York, New York: McGraw-Hill.

- LIGERO LASA, JUAN A. (2011). “Dos Métodos de Evaluación: Criterios y Teoría del Programa”. Serie CECOD de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (2001). “Metodología de evaluación de la Cooperación Española”. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica. España. Tercera edición.
- MOHR, L. (1995). “Impact Analysis for Program Evaluation”. Sage Publications. OECD (1998). Review of the DAC Principles. <http://www.oecd.org/dac/evaluation>.
- MUSTO, S. (1975). “Análisis de eficiencia. Metodología de la evaluación de proyectos sociales de desarrollo”. Madrid.
- OSUNA, J. y MÁRQUEZ, C. (2000). “Guía para la evaluación de políticas públicas”. Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla. Instituto de Desarrollo Regional: Fundación Universitaria. Disponible en: http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/manualeval.pdf>
- RESTREPO, H.E. y MALAGA, H. (2001). “Promoción de la Salud: Cómo Construir Vida Saludable”. Bogotá: Editorial Médica Panamericana.
- ROSSI, P.H.; FREEMAN, H.E. & LIPSEY, M.W. (1999). “Evaluation: A Systematic Approach”. Sage Publications.
- SCRIVEN, M. (1991). “Evaluation Thesaurus”. Cuarta edición. Newbury Park, CA: Sage.
- STUFFLEBEAM D.L. y SHINKFIELD, A.J. (1987). “Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica”. Ed. Paidós Ibérica. Madrid.
- WEISS, CAROL H. (1998). “Evaluation: methods for studying programs and policies”. 2nd ed.
- WHOLEY, J.S. et al. (2004). “Handbook of practical program evaluation”. 2nd ed. San Francisco.
- WORTHEN, B.R. y SANDERS, J.R. (1987). “Educational Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines”. New York: Longman.