



# GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA AGRICULTURA CON CRITERIOS DE EVALUABILIDAD

Elaborado por: Hugo Chavarría Miranda<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se agradecen las contribuciones y aportes de Luis Morán, Joaquín Arias y Fabio Jiménez

## Tabla de contenido

Prologo .....	3
1. La importancia de la evaluación en las políticas públicas.....	4
1.1. Funciones de la evaluación.....	5
1.2. ¿Qué es evaluabilidad? .....	8
1.3. La política pública con criterio de evaluabilidad .....	8
1.4. La teoría del cambio .....	9
2. Guía para la formulación de intervenciones de políticas con criterios de evaluabilidad	14
2.1. Primer paso: Definir el problema y analizar sus causalidades.....	14
2.2. Segundo paso: Definir el propósito de la intervención (Impacto esperado) .....	17
2.3. Tercer paso: Realizar un análisis del contexto de la intervención .....	18
2.4. Cuarto paso: Realizar un mapeo y análisis de los actores .....	19
2.5. Quinto paso: Construir la cadena causal de la intervención .....	21
2.6. Sexto paso: Identificar los supuestos y riesgos.....	33
2.7. Séptimo paso. Resumir la hipótesis causal.....	34
2.8. Octavo paso: Construir los indicadores para el seguimiento y la evaluación.....	35
3. Ejercicios para la aplicación de la teoría del cambio .....	43
3.1. Construyendo una intervención para la cadena de cacao.....	43
3.2. Problemas en la producción de café en Ruanda.....	45
4. Referencias bibliográficas .....	49
5. Anexos.....	53

## PROLOGO

La agricultura de América Latina y el Caribe (ALC) está llamada a ser protagonista en la solución de los desafíos globales del futuro. Su disponibilidad de recursos naturales y biodiversidad, así como su base productiva y comercial, le permitiría a ALC ser la región que contribuya en mayor medida a alimentar a una población mundial cada vez más grande, más adinerada, más urbana y más exigente en sus demandas. Para el 2050 se espera que la población mundial alcance los 9.700 millones de personas, de los cuales más del 77% vivirá en las zonas urbanas y más de la mitad pertenecerá a la clase media. Según estimaciones de diferentes agencias, se requerirá de un incremento de entre un 60% y un 111% en la producción agrícola y pecuaria para alimentar a esta población.

Para aprovechar las potencialidades de la agricultura de ALC, es indispensable no solo incrementar los recursos públicos destinados al sector, sino también su eficiencia e impacto. Nada hacemos si la mayor inversión pública en la agricultura no se acompaña de una mayor rentabilidad económica, social y ambiental; y la única fórmula para incrementar la eficiencia e impacto de las políticas públicas es utilizar la evidencia como piedra angular para toda su gestión.

Con el objetivo de contribuir a que los países de las Américas cuenten con políticas públicas para la agricultura de mayor eficiencia e impacto, desde el IICA se fomenta la construcción de capacidades técnicas y de herramientas que apoyen el diseño, formulación e implementación de políticas públicas para la agricultura a partir de la evidencia.

La presente guía tiene como objetivo convertirse en un instrumental práctico que le permita a los formuladores asegurar que todas las intervenciones de política pública diseñadas cumplen con, al menos, las siguientes cuatro condiciones:

1. Que la intervención de política esté enfocada en solventar las causas del problema identificado.
2. Que las actividades y productos que llevará a cabo la intervención permitirán conseguir los impactos esperados.
3. Que el diseño de la intervención considere los supuestos y riesgos que pueden atentar contra el logro de los objetivos.
4. Que la intervención de política cuenta con indicadores técnicos y rigurosos que serán la base para posteriores procesos de seguimiento y evaluación.

Si se logran cumplir éstas cuatro condiciones, se estaría asegurando no solo la evaluabilidad de la intervención de política diseñada, sino también sus resultados e impactos.

Ésta guía forma parte de un paquete de herramientas y metodologías que el IICA pone a disposición de los países para apoyar la gestión de políticas públicas para la agricultura. Se acompañará de una segunda guía para facilitar el proceso de diseño de evaluaciones de políticas públicas para la agricultura.

# 1. LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Si queremos incrementar la eficiencia e impacto de las políticas públicas en la agricultura, es indispensable fomentar el uso de la evidencia como herramienta en toda su gestión.

Y en toda ésta discusión, ¿qué es evidencia? Como lo menciona la RAE, la evidencia es la “certeza clara y manifiesta de la que no se puede dudar; es la prueba determinante en un proceso”, es decir, son hechos demostrados a partir de investigaciones rigurosas que cuentan con alta credibilidad. La evidencia es importante porque permite conocer en detalle las causalidades y manifestaciones de los problemas públicos, permite formular políticas públicas a partir de causalidades demostradas que explican cómo las actividades y productos desarrollados por la institución posibilitan alcanzar los cambios deseados, permite adaptar los procesos de la implementación de las políticas para optimizar los recursos y responder en mayor medida a las necesidades de los beneficiarios, y por último, permite conocer los resultados e impacto de las intervenciones para seleccionar las rutas de mayor efectividad. Sin el uso de la evidencia, la gestión de las políticas públicas dependerá únicamente de percepciones subjetivas que no asegurarán el uso efectivo de los recursos ni la consecución de los objetivos planteados.

La evaluación es la herramienta que permite obtener la evidencia de utilidad para la gestión de las políticas públicas. Como lo indica Chavarría *et al.* (2017) la evaluación son las valoraciones o estimaciones que proporcionan información objetiva sobre los procesos de la política (o sus instrumentos), permitiendo la incorporación de lecciones aprendidas en el proceso. Trochim define la evaluación como:

Una profesión que utiliza metodologías formales para proporcionar evidencia empírica útil sobre entidades públicas (como programas, productos, desempeño) en contextos de toma de decisiones que son inherentemente políticos e involucran a múltiples actores con intereses conflictivos, donde los recursos rara vez son suficientes, y donde las presiones de tiempo son permanentes (Mertens y Wilson, 2012:5).

Si bien no existe una definición de consenso, las definiciones suelen coincidir en varios elementos centrales, tal como se aprecia en la siguiente figura.



**Figura 1. Elementos centrales en las definiciones de evaluación**

Fuente: elaboración propia.

Tal y como lo indica CEPAL<sup>2</sup>, el valor de la evaluación de intervenciones públicas radica en asegurar información veraz, pertinente, útil y consistente que permita en lo interno:

Orientar la asignación presupuestaria, cautelar la calidad del gasto y la definición de nuevas prioridades de programas, como también fortalecer la formulación e implementación de la intervención pública. Y en lo externo, contar con elementos suficientes para responder de manera simultánea a las demandas de los ciudadanos por mayor transparencia en la accionar pública y rendición de cuentas (CEPAL, s.f).

Además del aporte de la evaluación al proceso de aprendizaje de una organización o institución pública, la CEPAL reconoce su valor en cuando a la rendición de cuentas, lo que remite a los principios de legitimidad, transparencia y control de la gestión pública.

### **1.1. FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN**

En síntesis, la evaluación cumple diversas funciones y puede ser utilizada para diferentes propósitos. Chavarría *et al.* (2017) establecen que cuando la evaluación se complementa con sistemas de monitoreo, ésta se puede utilizar para:

- a) Considerar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de experiencias anteriores en la formulación de las nuevas políticas (y de sus instrumentos).
- b) Asegurar que las políticas formuladas contribuyen a la consecución de los objetivos “mayores” planteados.

<sup>2</sup> CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

- c) Retroalimentar al sistema para facilitar la orientación y reorientación de las políticas públicas.
- d) Incrementar la eficiencia de la inversión, el gasto y los recursos humanos involucrados en el proceso de la gestión de las políticas públicas.
- e) Identificar y analizar las causas del éxito o fracaso de las políticas públicas en el cumplimiento de sus objetivos.
- f) Permitir una mayor transparencia, legitimidad y apoyo político a la gestión pública.
- g) Reforzar la participación de la sociedad civil en la demanda de acciones más eficaces y mejores desempeños.

La evaluación responderá a las necesidades de información de la intervención. El objetivo de la evaluación será siempre solventar problemas (atender mejor la necesidad, mejorar los procesos, incrementar el impacto, etc.) o aprovechar oportunidades (identificar potencialidades, incrementar cobertura, etc.). De acuerdo a las necesidades de información (preguntas que debe responder), las evaluaciones se pueden catalogar en (mayor detalle en **Anexo 1**):

**Tabla 1. Tipo de evaluación: descripción y preguntas que responden**

Tipo de evaluación	Descripción	Preguntas que responde la evaluación
Necesidades	Permite conocer el problema y las causalidades a las cuales se enfoca la intervención, así como los requerimientos de los productos y bienes públicos que se requieren para solventar las necesidades en la población afectada. Este tipo de evaluación es especialmente útil para: a) Comprender el contexto y asegurarse que el problema al cual se dirige la intervención es en realidad una necesidad real; b) Identificar las debilidades y fortalezas de otros programas existentes; y c) Identificar algunas opciones para contribuir a solventar el problema analizado (Teoría de Cambio).	¿Cuál es el problema público que se debe atender? ¿Por qué es un problema? ¿Por qué es público? ¿Que lo está causando (causalidades)? ¿Cuáles son las características de la población que está siendo afectada? ¿Qué tipo de producto o servicio se requeriría para solventar la problemática? ¿Cuál sería la magnitud y periodicidad del producto o servicio requerido?
Diseño	Analizar la racionalidad y coherencia del diseño de la intervención en relación con la problemática, así como con las necesidades de los usuarios a los que se dirige. Permite entender y valorar los fundamentos lógicos de la intervención pública, lo que a su vez ayuda a determinar cuál es el mejor diseño posible de una intervención entre distintas alternativas.	¿Se corresponden los problemas identificados con los objetivos propuestos? ¿Los objetivos de la intervención son claros? ¿Cuál es la mejor forma de proporcionar el servicio previsto? ¿Las hipótesis del modelo son realistas? ¿La teoría es coherente con el conocimiento existente? ¿Se ha definido correctamente la estructura de objetivos, resultados y actividades de la intervención? ¿Son adecuadas las actividades programadas para lograr los objetivos de la intervención? ¿Los criterios de selección de los participantes son los adecuados para cubrir la población objetivo de la intervención? ¿Se define la propuesta de un sistema de seguimiento y evaluación? ¿Los recursos propuestos serían los necesarios y apropiados para implantar la intervención? ¿Se establecen mecanismos de coordinación con posibles entidades involucradas con la intervención? ¿Qué ámbitos alcanzarían? ¿Han sido identificados los posibles factores externos?
Consistencia	Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención y brinda insumos para	¿La organización cuenta con los recursos apropiados para soportar las acciones de intervención? ¿La organización tiene una misión clara y compatible dentro de la

	mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios.	intervención? ¿La organización tiene prácticas de gestión adecuadas para implementar las acciones de la intervención? ¿Quiénes participan en la intervención y cómo lo hacen? ¿Cómo es la fluidez y calidad de las relaciones entre las organizaciones que soportan la intervención? ¿Cómo es la intervención, coordinación y colaboración entre los ámbitos de gobierno (nacional, regional y local) para la implementación de la intervención? ¿Es el marco normativo de la política adecuado para conseguir los objetivos esperados?
Procesos	Evalúa las dinámicas internas en la implementación de la intervención, identificando fortalezas y debilidades, fallas o brechas de conducción. Valora los siguientes elementos y las interrelaciones entre ellos: procesos, procedimientos y sus actividades; mecanismos de prestación de bienes y servicios; formas de organización o estructuras funcionales; disposición y uso de los recursos, etc.	¿El programa se implementa de manera adecuada? ¿Se implementa según lo planeado? ¿Cumple con los estándares relevantes? ¿Permite lograr los objetivos del programa? ¿Están entregándose los servicios o productos? ¿Los recibe el destinatario debido y en el momento necesario? ¿Qué dificultades está teniendo el personal responsable de la implementación? ¿Está haciendo bien su tarea? ¿Cómo perciben el programa los beneficiarios? ¿Hacen uso de los bienes y servicios entregados?
Resultados	Permite determinar los efectos intencionales de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Éste tipo de evaluación analizar el cumplimiento de metas en la entrega de productos y sostenibilidad de los resultados y estudia los cambios en las condiciones de los beneficiarios como consecuencia directa o indirecta (atribuible o no) de los productos entregados.	¿La política está atendiendo a la población objetivo? ¿Se entregaron los productos planeados? ¿Cuáles son los resultados de la política? ¿Cuáles son los efectos directos o indirectos (atribuibles o no) de la política? ¿Cuál fue la efectividad de la política para cumplir sus objetivos? ¿Los productos tuvieron la calidad y oportunidad esperadas? ¿La política ha generado resultados adicionales a los planteados en los objetivos? ¿La política obtuvo resultados con los insumos dispuestos desde el inicio o fue necesario buscar nuevos insumos? ¿Existieron factores externos que llevaron a la obtención de los resultados? ¿Existieron sinergias con otras intervenciones?
Impacto	Permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública; es decir, cuantificar el impacto de un programa (política o proyecto) sobre un conjunto de resultados. En términos concretos, cuantifica y verifica la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado.	¿Cuál es el impacto del programa? (magnitud) ¿Qué le habría pasado a los beneficiarios de la intervención si el programa no hubiese existido? ¿Todos los componentes del programa son necesarios para lograr impacto? ¿Qué elementos del programa son más importantes para lograr impacto? ¿Algunos grupos de beneficiarios están más afectados por la intervención que otros? ¿Existen efectos adversos no planificados? ¿Entre dos posibles alternativas en un aspecto de diseño de un programa, qué alternativa genera mayor impacto? ¿Los resultados de un programa en un contexto, son válidos en otro contexto específico?
Eficiencia	Tiene dos ramas: a) análisis costo-beneficio: compara los beneficios de un programa con sus costos; b) análisis Costo-Efectividad: compara el cambio en la variable de impacto principal con los costos del programa.	¿Se logra el impacto de una manera eficiente? ¿Es el costo del programa razonable en relación con la magnitud del impacto? ¿Existen intervenciones alternativas que cumplirían los mismos objetivos a menor costo? ¿Los recursos son usados de manera eficiente?

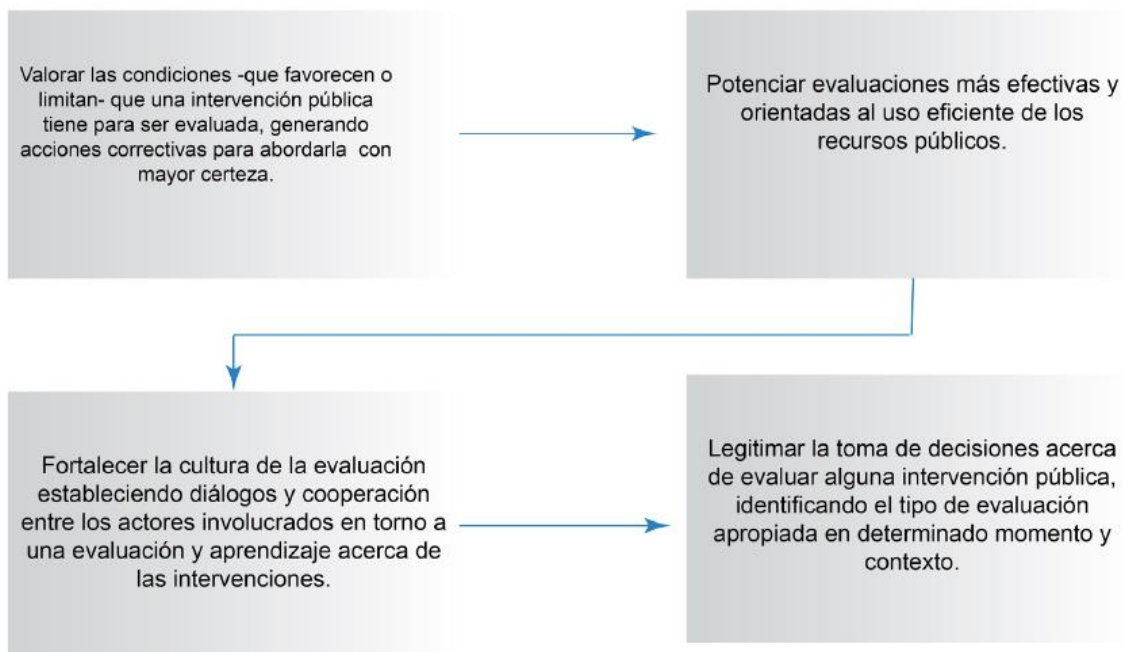
Fuente: elaboración propia a partir de MIDEPLAN (2017b), Ivàlua (2009), J-PAL (2014), y CONEVAL (s.f.).

Aunque un tomador de decisión esté convencido del potencial de uso de la evaluación y quiera utilizarla como herramienta de mejora y retroalimentación de la política pública, es posible que la evaluación no pueda ser realizada debido a que las intervenciones no fueron formuladas y diseñadas con criterios de evaluabilidad.

## 1.2. ¿QUÉ ES EVALUABILIDAD?

Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la evaluabilidad es la medida en que una intervención pública puede ser evaluable, considerando la existencia de recursos, datos y voluntad para el uso de la información generada por la evaluación.

Tal y como afirma Wholey (2010), el análisis de evaluabilidad responde a la pregunta de si un programa está listo para ser evaluado. Este análisis debe contemplar al menos cuatro estándares. En primer lugar, es necesario determinar si existe acuerdo en cuanto a los objetivos del programa y si éstos son realistas. En segundo lugar, se deben identificar las necesidades de información de los actores involucrados. Esto requiere construir un acuerdo sobre el aporte, proceso, producto y resultados de la evaluación, y un acuerdo sobre el uso previsto de la información resultante. En tercer lugar, es necesario determinar si es posible obtener datos; esto implica identificar si existen medidas cuantitativas o cualitativas factibles de insumos, actividades y productos del programa (productos o servicios suministrados a receptores) y resultados. Por último, hay que determinar si los potenciales usuarios de la evaluación están dispuestos y pueden utilizar la información que se genere. En el **Anexo 2** se pueden encontrar las guías utilizadas por varias instituciones nacionales e internacionales que tienen como objetivo analizar las condiciones de evaluabilidad de una intervención.



**Figura 2. Objetivos de la evaluabilidad**

Fuente: MIDEPLAN (2017b).

## 1.3. LA POLÍTICA PÚBLICA CON CRITERIO DE EVALUABILIDAD

Para construir una política pública con criterios de evaluabilidad es indispensable, primeramente, asegurarse que la intervención está direccionada a solventar las causalidades principales del problema identificado. Seguidamente, es necesario que la formulación de la política parta de una línea causal demostrada que asegure que



las actividades y productos construidos por la intervención permitan alcanzar los resultados deseados. Una vez aseguradas estas dos condiciones, la evaluabilidad requiere que, desde el inicio, la intervención cuente con indicadores que permitan posteriormente su seguimiento y evaluación.

Aunque existen múltiples herramientas que apoyan la construcción de políticas públicas con criterios de evaluabilidad, una de las que consideramos más completas y de mayor utilidad es la “Teoría del Cambio”.

Sobre Teoría del Cambio existe una extensa literatura especializada, así como recursos prácticos para aprender a utilizarla como elemento central en todo proceso de evaluación. Algunos autores incluso sugieren la necesidad de construir varias teorías del cambio, pero este es un tema en el que no profundizaremos aún. Empecemos por algunas definiciones básicas.

#### **1.4. LA TEORÍA DEL CAMBIO**

La Teoría del Cambio está compuesta por dos palabras que resumen muy bien su significado. El primer término es “teoría”, el cual se puede definir como un conjunto ordenado y organizado de proposiciones, relaciones y demostraciones con que se da una explicación acerca de algo, como una suposición o sistema de ideas que tratan de explicar algo, o como una explicación convincente organizada y sustentada con ejemplos y relaciones claras (Ortiz y Rivero, 2007). El segundo término es “cambio”, que hace referencia a cualquier modificación de una situación, a la transformación de un estado a otro, o a mover algo de un lugar a otro (Ortiz y Rivero, 2007).

Estos mismos autores argumentan que:

Una Teoría de Cambio elabora una vista amplia del cambio deseado, probando cuidadosamente los supuestos detrás de cada paso. Una Teoría de Cambio muchas veces implica un profundo análisis sobre todos los pasos a darse para lograr un cambio deseado, identificando las precondiciones que permitirán o inhibirán cada paso, enlistando las actividades que producirán esas condiciones, y explicando cómo esas actividades podrían funcionar (...) (Ortiz y Rivero, 2007).

Esta misma noción es compartida por Retolaza (2010), quien menciona que una Teoría de Cambio nos permite ordenar nuestro pensamiento y configurar de manera abstracta, y a partir de nuestro cuerpo de conocimiento y experiencia, aquellas condiciones necesarias para lograr el cambio deseado en un contexto determinado.

Comparando las definiciones de Ortiz y Rivero (2007) con las de Retolaza (2010), e inclusive con las de otros autores (Nichols, 2014; Reeler 2005), queda claro que la Teoría del Cambio cumple varios preceptos: a) es un cúmulo ordenado de ideas y relaciones que tienen evidencia como sustento; b) es una hipótesis construida a partir de información y conocimiento estructurado; c) pretende explicar el cambio a través de la demostración de relaciones entre actividades, productos, resultados e impactos; y d) permite evidenciar los supuestos y riesgos que pueden afectar a las propuestas.

- Un ejercicio de visualización creativa y consciente que nos permite concentrar nuestra energía en determinadas realidades futuras no sólo posibles, sino también probables y deseables.
- Un conjunto de supuestos y proyecciones sobre cómo creemos que se puede llegar a desplegar la realidad en un futuro próximo con base en: i) un análisis realista de contexto; ii) una auto-valoración de nuestras capacidades de facilitación de proceso; y iii) una explicitación crítica de nuestros supuestos.
- Un enfoque de pensamiento-acción que nos ayuda a identificar hitos y condiciones que han de darse en la senda del cambio que deseamos provocar.
- Un ejercicio de aprendizaje colaborativo y multiactor que incentiva el desarrollo de la lógica flexible necesaria para el análisis de procesos complejos de cambio social.
- Un mapa semi-estructurado de cambio que enlaza nuestras acciones estratégicas a ciertos resultados de proceso que queremos provocar en nuestro entorno inmediato.
- Una herramienta de proceso que nos ayuda a monitorear consciente y críticamente nuestro pensar y nuestra acción de manera individual y también colectiva.

### **Figura 3. ¿Qué es la Teoría del Cambio?**

Fuente: literal de Retelozá (2010).

Teniendo claro qué es, también es necesario hacer explícito lo que no es. La Teoría del Cambio no es una verdad absoluta ni incuestionable, no es una receta definitiva que puede eliminar completamente la incertidumbre, y no puede considerarse, jamás, un sustituto del marco lógico u otra metodología de formulación de proyectos (Retelozá 2010).

Dicha Teoría explica cómo las actividades realizadas por una intervención pública contribuyen a una cadena de resultados que conducen a los impactos previstos u observados (Rogers 2014). Ésta s

La teoría del cambio se suele graficar, ilustrar o resumir en instrumentos como: la cadena de resultados, el marco lógico, la teoría de programas, el mapeo de resultados, la ruta de impacto y lógica de inversión. Algunas representaciones gráficas se muestran en la **Figura 4** a continuación.



Figura 4. Ejemplo de representación gráfica de Teorías del Cambio

Fuente: Howland y Andrieu (2015), Fundación Nueva Escuela (s.f) y Alliance For Responsible Mining (2018).

Aunque la representación gráfica puede variar entre autores y organizaciones, en todos los casos es posible visualizar: a) que se busca cuál es el cambio deseado a partir de la situación inicial; b) cuáles son las condiciones pre-existentes que se requieren construir para obtener el cambio deseado (a partir de la teoría); c) cómo las acciones que se emprenderán permitirán alcanzar las condiciones pre-existentes; y d) cuáles son los supuestos y riesgos que se enfrentan en el cambio.

Si bien la teoría del cambio suele desarrollarse durante la etapa de planificación de una intervención, también puede ser útil para el monitoreo y la evaluación. Una buena Teoría del Cambio puede ayudar a: desarrollar mejores preguntas de evaluación, identificar indicadores clave para el monitoreo, identificar brechas en los datos disponibles, priorizar la recopilación de datos adicionales y proporcionar una estructura para el análisis de datos y la presentación de informes.

MIDEPLAN (2017a), por ejemplo, considera que la Teoría del Cambio (o de la intervención como ellos la denominan), es de gran utilidad para cada una de las etapas del ciclo de la política pública (no se limita a la etapa de formulación). En la **Figura 5** se indican las funciones de la Teoría del Cambio según MIDEPLAN:



**Figura 5. Importancia de la Teoría de la Intervención**  
Fuente: MIDEPLAN (2017a).

Pero en términos concretos, cuando hablamos de evaluar una intervención la Teoría del Cambio sirve para (Ortiz y Rivero, 2007): a) identificar, definir y mapear las relaciones entre los diferentes niveles de una intervención, tanto linealmente (de fin hasta precondiciones) como dinámicamente (relaciones entre múltiples niveles); b)

explicar cómo las actividades causarán impactos, tanto en el lapso en el que las actividades están financiadas como en el largo plazo; c) sustentar el modelo de intervención con supuestos y argumentos detallados; d) desarrollar argumentos explicando cómo un cambio afecta a otro; e) describir un proceso de cambio sistemático; f) identificar las conexiones lógicas entre resultados (precondiciones) e intervenciones para lograr un cambio de largo plazo, considerando supuestos relevantes; y g) facilitar ver que es posible y que no es posible de realizar.

#### Caso real: La importancia de la teoría del cambio según MIDEPLAN-Costa Rica

MIDEPLAN (2017b) destaca la importancia de revisar o elaborar la teoría del cambio, ya que esto contribuye a:

- a) Conocer el contexto de la intervención a evaluar al: proporcionar la descripción de los elementos que la conforman, su contexto y los factores externos que inciden en ella; mostrar cómo se espera que la intervención convierta insumos, actividades y productos en resultados; facilitar una visión de comprensión común de las metas a largo plazo, cómo se alcanzarán y qué se utilizará para medir su cumplimiento.
- b) Identificar los supuestos subyacentes de la intervención que pueden convertirse en base para ser examinados en la evaluación.
- c) Formular preguntas de evaluación.
- d) Articular las actividades tanto de recolección y análisis de datos, así como las de la difusión de los resultados de una evaluación.
- e) Facilitar una comprensión común de la intervención por parte de los actores involucrados en la evaluación.
- f) Ahorrar tiempo y dinero en la evaluación, ya que no hay que dedicar esfuerzos y recursos de la evaluación en su reconstrucción.

Es importante mencionar que una Teoría del Cambio no es sólo una lista de actividades o una representación gráfica que articula insumos, actividades y resultados previstos. Esta teoría ayuda a explicar cómo se entienden estos cambios y el papel que la intervención desempeñará en esto - y el papel de otros factores, incluyendo otras intervenciones.

Se debe aclarar que, al igual que el marco lógico, la Teoría del Cambio es un enfoque que permiten diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar intervenciones. A su vez, ambas metodologías permiten la identificación de resultados de impacto, comprensión de causalidades, efectivos críticos, etc. Sin embargo, también presentan grandes diferencias. Por ejemplo, si bien es cierto el marco lógico establece la coherencia de las relaciones entre los fines, los objetivos, los efectos, los resultados, las actividades y los recursos, esta coherencia es totalmente lineal. Por el contrario, la teoría del cambio se fundamenta en pensamiento de sistemas (no relaciones lineales) y se presenta una apertura total a que existan múltiples niveles de resultados intermedios

que apoyen el cambio esperado. Otra de las grandes diferencias es que mientras el marco lógico no intenta sustentar el argumento a nivel de teoría, la Teoría del Cambio parte de una teoría (evidencia) que demuestra la causalidad entre las acciones, los productos, los resultados y el impacto esperado (Ortiz y Rivero 2007)

Y en términos concretos, aunque existen varias metodologías para construir una Teoría del Cambio, en este manual elaboraremos una propuesta metodológica a partir de varios abordajes propuestos por Retolaza (2010), MIDEPLAN (2017a), J-PAL (2014) y Ivàlua (2009).

## **2. GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE INTERVENCIONES DE POLÍTICAS CON CRITERIOS DE EVALUABILIDAD**

En términos concretos, nuestra propuesta para la formulación de intervenciones de políticas con criterios de evaluabilidad se basa en 8 pasos concretos:

1. Definir el problema y analizar sus causalidades.
2. Definir el propósito de la intervención.
3. Realizar un análisis del contexto de la intervención.
4. Realizar un mapeo y análisis de los actores.
5. Construir la cadena causal de la intervención.
6. Identificar los supuestos y riesgos.
7. Resumir la hipótesis causal.
8. Definir indicadores.

A continuación, pasaremos a explicar detalladamente cada uno de éstos pasos, utilizando un ejemplo práctico para su comprensión.

### **2.1. PRIMER PASO: DEFINIR EL PROBLEMA Y ANALIZAR SUS CAUSALIDADES**

Una intervención de política que pretenda ser eficiente debe partir, obligatoriamente, del análisis profundo del problema o necesidad; entendiendo que los problemas públicos no son todos negativos, y pueden existir problemas referentes al no aprovechamiento de una potencial oportunidad.

Todas las intervenciones de política “inteligentes” son formuladas para solucionar los problemas a través del ataque a las causas que lo originan y no a las manifestaciones del problema mismo. Ante esto, el primer paso es analizar en detalle las características del problema público y sus causalidades.

¿Qué es un problema público? Bajo la óptica de mercado, un problema público es todo aquel dónde el Estado debe participar debido a que el sector privado no tiene incentivos para solucionarlo, se quiere fomentar la competencia, se busca compensar fallas del mercado, se buscan objetivos sociales o se quieren construir las condiciones necesarias para el desarrollo económico (por ejemplo construcción de infraestructura, compras públicas, financiamiento, etc.).

En términos concretos, en lo que respecta al primer paso de la Teoría del Cambio, el problema tiene las siguientes características:

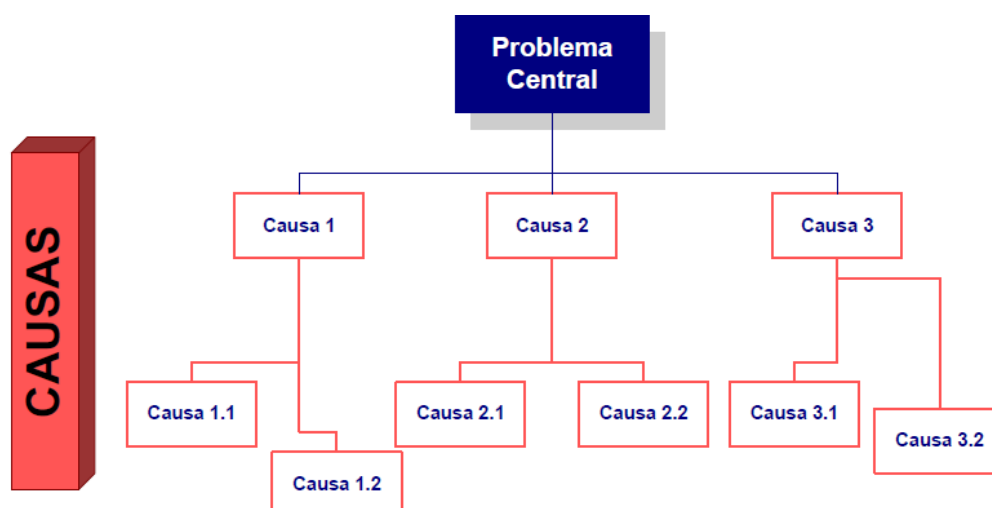
- No es una falta de solución (por ejemplo, un problema no puede ser definido como la inexistencia de aranceles para proteger la producción doméstica, la falta de préstamos subsidiados para personas pobres o la inexistencia de transporte gratuito para las personas adultas mayores).
- Debe especificar periodicidad, localización y población afectada.
- Está en “negativo” (en general, se trata de utilizar calificativos que permitan evidenciar el deterioro: incremento de la deserción escolar, deterioro de la calidad de vida de los pobladores rurales, pérdida de participación en los mercados internacionales, etc.).

Una vez identificado el problema, se debe proceder con la identificación y análisis de las causas que lo originan, respondiendo a las preguntas: ¿Qué es lo que está ocasionando el problema? ¿Cuál es el detonante o factor que lo determina?

Como se dijo anteriormente, las causas del problema son los objetivos que se pretenden solventar a través de la política pública, y al igual que en el paso anterior, existen algunas pistas que nos ayudarán a definir la redacción de las causas:

- Una casusa tampoco es una falta de solución.
- Una causa debe especificar periodicidad, localización y población afectada.
- Diferencias entre causas y efectos.
- Las causas no son el problema expresado en palabras diferentes.

Tal y como lo indica CONEVAL, una de las mejores herramientas para realizar este paso es el árbol de problemas, el cual *“permite identificar a partir del problema definido, su origen, comportamiento y consecuencias, con el objeto de establecer las diversas causas que lo originaron y los efectos que genera”*. En otras palabras, el árbol de problemas se utiliza para conocer la naturaleza y el entorno del problema, estableciendo las acciones para resolverlo y solventando cada una de las causas que lo originan (CONEVAL, 2010).



**Figura 6. Esquematzación de un árbol de problemas**

Fuente: CONEVAL (2010).

Imaginemos, por ejemplo, que durante varios años se ha visto cómo algunas familias rurales han tenido mayor dificultad para comprar sus alimentos y servicios básicos. La cantidad de personas que han solicitado apoyo de los servicios sociales del Estado se ha incrementado considerablemente, lo que pareciera evidenciar un aumento en la pobreza rural.

Ahora suponga que usted ha sido contratado para formular una intervención de política que solvante el problema. Las primeras preguntas que se deberían hacer son: ¿Cuál es exactamente el problema a solventar? ¿Cuál es la necesidad o problema público existente?

Para realizar esta primera tarea, usted como consultor debe reunir toda la información disponible para tener un mejor entendimiento. Esto incluye estadísticas oficiales, estudios y análisis previos, entrevistas con expertos, focus group, etc.

Como resultado del análisis de la información disponible, usted pudo constatar que el problema existente es: *el incremento en la pobreza rural no agrícola de la Zona Norte de Costa Rica en los últimos 5 años*. Como se mencionó anteriormente, este problema es una situación negativa, no es una falta de solución, y específica localización, periodicidad, etc.

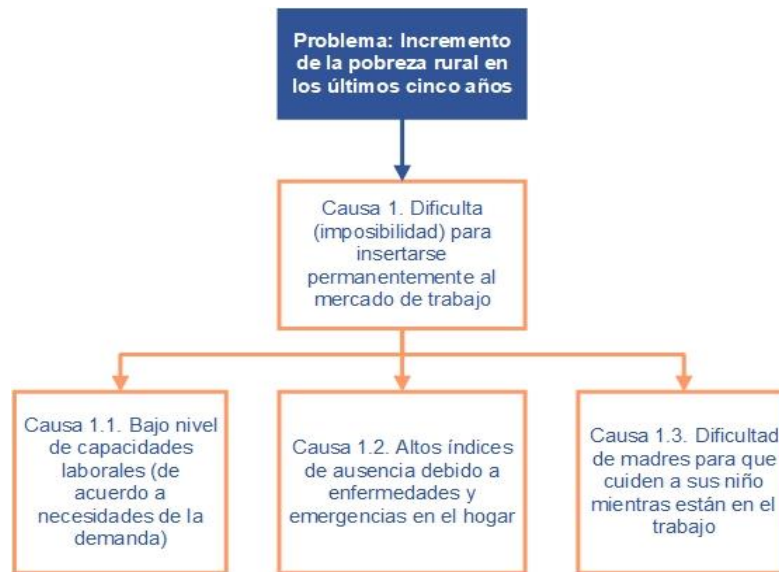
Una vez definido el problema, la segunda tarea que usted como consultor debería realizar es la identificación y análisis de las causas que originan el problema. Se deben formular preguntas como: ¿Por qué se incrementó la pobreza no agrícola en la Zona Norte de Costa Rica en los últimos 5 años? ¿Cuáles fueron los factores que dieron origen a ésta situación?

Para responder a estas preguntas, usted, como un consultor técnico de gran seriedad, realiza una revisión exhaustiva de investigaciones robustas y evaluaciones previas (evidencia disponible), lo que le ayuda a determinar que parte de las causas de este problema tienen relación con la dificultad e imposibilidad de las personas en pobreza para insertarse permanentemente al mercado de trabajo, lo cual a su vez está explicado por el bajo nivel de capacidades laborales de dichas personas, sus altos índices de ausencia debido a enfermedades y la dificultad de las madres para encontrar quién cuide a sus niños mientras están en el trabajo.

Además de la dificultad para insertarse en el mercado de trabajo, existe otra gran cantidad de factores que explican la condición de pobreza de esta población; sin embargo, en este ejercicio hipotético nos enfocaremos únicamente en este factor.

Utilizando los insumos anteriores, usted elabora el siguiente diagrama:





**Figura 7. Diagrama del problema y causalidades para el caso de estudio**

Fuente: elaboración propia.

## **2.2. SEGUNDO PASO: DEFINIR EL PROPÓSITO DE LA INTERVENCIÓN (IMPACTO ESPERADO)**

Posterior a la identificación del problema y de las causas que lo originan, el siguiente paso consiste en definir el propósito de nuestra intervención: ¿Qué es lo que queremos con nuestra intervención? ¿Cuál es el objetivo de nuestras acciones? ¿Cuál es el impacto que queremos lograr?

El propósito de la intervención se define como “la descripción de la situación esperada, la imagen objetivo que se espera alcanzar en la medida de que se pueda solucionar el problema central que se ha detectado”<sup>3</sup>. Para nuestros propósitos, esto lo definiremos como el impacto de la intervención.

Según Ivàlua (2009), “los impactos son los beneficios o cambios que se producen como consecuencia de las actividades y los resultados de la política o el programa (reducción de la mortalidad infantil, reducción de los accidentes de tráfico, incremento de la renta, mejora de la calidad del aire, etc.)”.

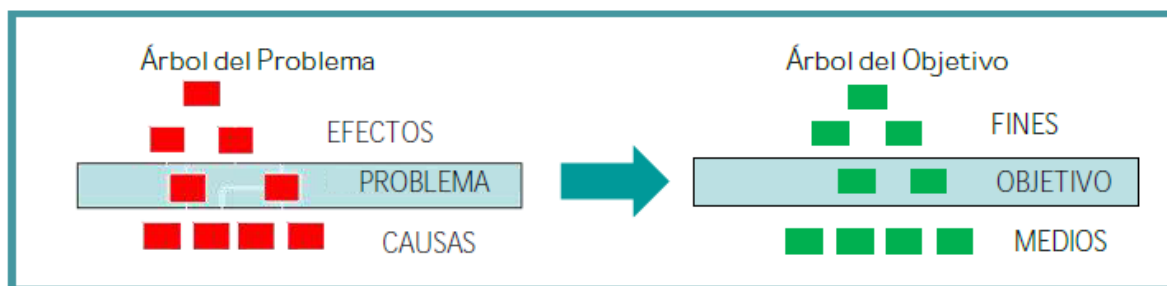
MIDEPLAN (2017a), expresa algunas condiciones que deben cumplir los propósitos o impactos de una intervención:

- Está relacionado con el problema a resolver o la situación a mejorar.
- Se redacta como una situación a conseguir, es decir, expresa qué se quiere lograr con la intervención y no a lo que la misma es (nueva campaña de lactancia materna) o hace (impartir charlas sobre la importancia de la lactancia materna).
- Especifica el qué o a quién se refiere, cuánto se pretende lograr, dónde (ubicación) y cuándo se pretende lograr el objetivo (tiempo).

<sup>3</sup> Fuente: Secretaría Técnica de Planificación (s.f). El árbol de problemas.

- Debe existir una conexión realista entre lo que hace la intervención y la mejora que desea alcanzar.

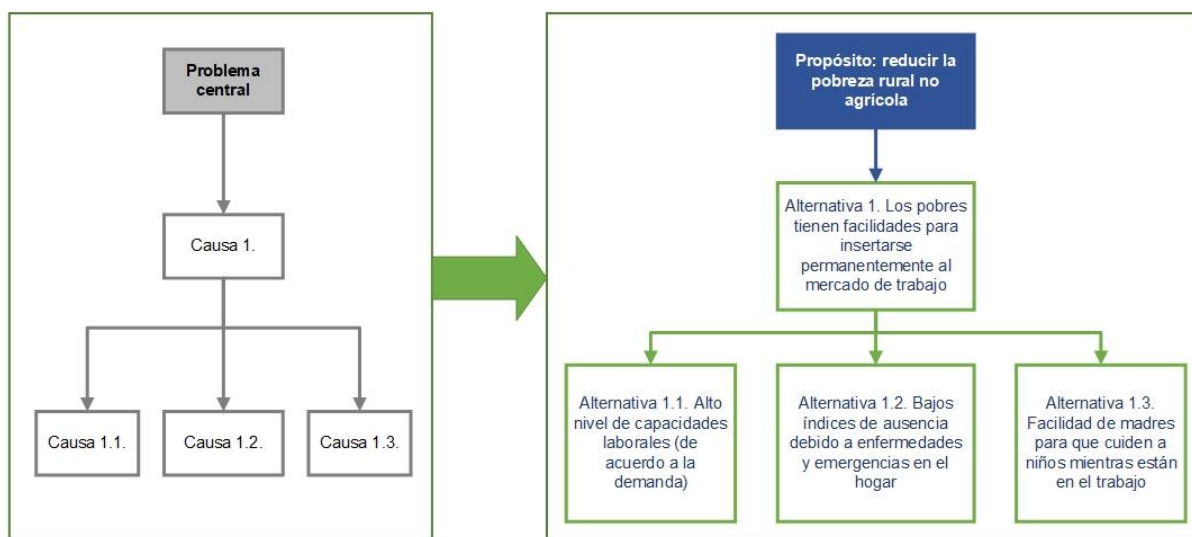
Para realizar esta tarea, una de las herramientas más útiles es el árbol de objetivos. A partir de la elaboración del árbol de problemas (paso anterior), procedemos a convertir a positivo todas las condiciones negativas encontradas (problemas y causalidades). De ésta manera, y tal como lo muestra la **Figura 8**, el problema se convertirá en nuestro propósito (impacto esperado) y las causas en nuestros medios para solventarlo (alternativas de solución).



**Figura 8. Transición del árbol de problemas al árbol de objetivos**

Fuente: CONEVAL, 2010.

En el caso del programa para combatir la pobreza rural no agrícola, el árbol de objetivos quedaría de la siguiente forma:



**Figura 9. Construcción del árbol de objetivos para combatir la pobreza rural no agrícola en la Zona Norte de Costa Rica**

Fuente: elaboración propia.

### **2.3. TERCER PASO: REALIZAR UN ANÁLISIS DEL CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN**

Como lo argumenta Ivàlua (2009), pueden existir factores contextuales que influyen, positiva o negativamente, en el diseño y funcionamiento de un programa o política pública. A veces se trata de antecedentes del diseño (como la situación del mercado

laboral, el ciclo económico, las variables geográficas y otras características que configuran la situación en que el programa ha sido concebido e iniciado), y en otros se trata de factores que intervienen durante el proceso de implementación (como un cambio de ciclo económico, la creación de un nuevo programa o política complementario o cambios en el personal) (McLaughlin y Jordan, 2004).

Aunque este paso de análisis de contexto no aparece en todas las referencias analizadas, consideramos que su inclusión es altamente relevante, ya que le permite a los formuladores de las intervenciones conocer en detalle las condiciones externas, el marco normativo / institucional y otras políticas que pueden condicionar el logro del propósito definido.

MIDEPLAN (2017a) recomienda que para analizar el contexto se deben identificar y referenciar los siguientes aspectos:

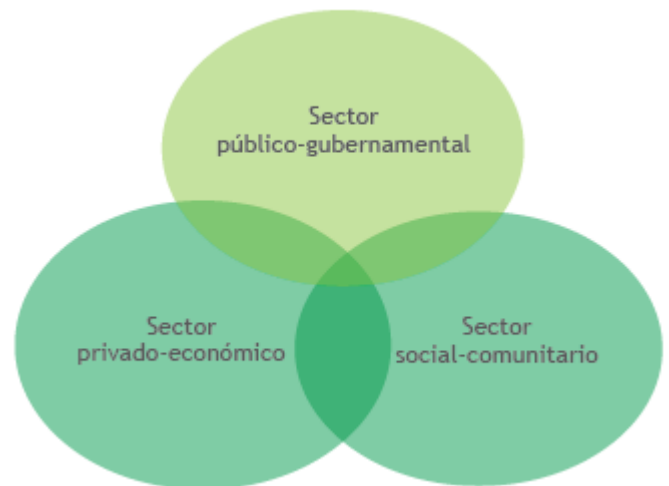
- Evolución histórica: identifica los principales cambios o hitos en el ciclo de vida de la intervención (por ejemplo: modificación de los objetivos, la introducción de nuevos productos, entre otros) y las razones principales de ello.
- Marco normativo: señala la normativa (leyes, decretos, directrices, documentos oficiales, otros) en los que se sustenta la intervención o bien disponen su diseño y funcionamiento.
- Ámbito sectorial, institucional y organizativo: expone el contexto en el que se desenvuelve, interactúa y ejecuta la intervención.
- Actores claves de la intervención: identifica y caracteriza los principales actores.
- Factores externos: que han fomentado u obstaculizado la solución de la problemática.
- Rasgos y características sobre la temática específica en la que se desenvuelve la intervención.
- Otras intervenciones que se complementan o traslapan en sus objetivos y la atención de la problemática a resolver.

#### **2.4. CUARTO PASO: REALIZAR UN MAPEO Y ANÁLISIS DE LOS ACTORES**

Durante el proceso de construcción de cualquier intervención de política pública es indispensable conocer en detalle no solo cuáles son los actores (tanto externos como internos) que pueden unirse o trabar el logro del propósito definido, sino cuál es el grado de influencia y poder de cada uno. A partir de ésta identificación y análisis de actores sería posible construir estrategias para acercarlos o neutralizarlos.

En Retolaza (2010) se incluyen una serie de metodologías para la identificación y análisis de actores que pueden ser de gran utilidad en este paso. Estos procesos ayudan a identificar el nivel de similitud de objetivos, compromiso e influencia y de todos los actores involucrados en el proceso. Las metodologías propuestas por Retolaza son:

**Análisis sectorial:** parte de identificar y analizar a los actores de al menos tres sectores fundamentales en toda sociedad: el sector público-gubernamental, el sector económico-privado, y el sector social-comunitario. A estos tres sectores también se puede añadir el sector político (partidario) u otros sobre los que queramos poner especial énfasis (i.e. sector cooperación internacional). Las zonas de solapamiento están habitadas por aquellos actores puente capaces de generar espacios y dinámicas de interacción positiva o negativa entre un sector y el otro.



Fuente: Retolaza (2010).

SECTOR	NIVEL MACRO	NIVEL MESO	NIVEL MICRO
PÚBLICO-GUBERNAMENTAL			
PRIVADO-ECONÓMICO			
SOCIAL-COMUNITARIO			
POLÍTICO-PARTIDARIO			
Etc.			

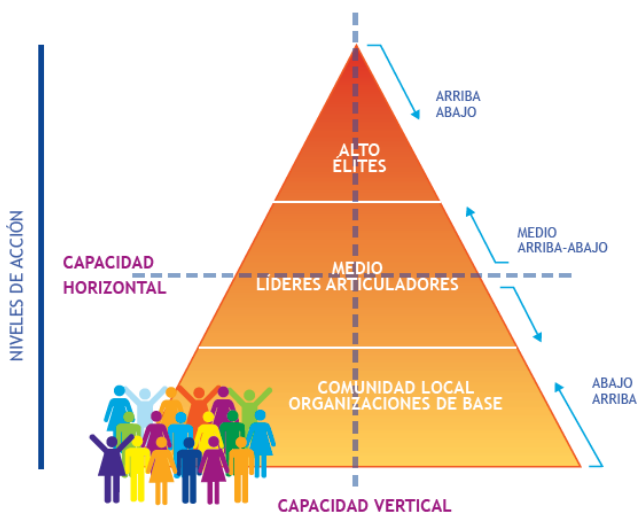
Fuente: Retolaza (2010).

**Análisis sectorial por nivel:** utilizando la lógica anterior, el análisis se complejiza al identificar las características e intereses de los actores en los niveles macro (nacional, federal, etc.); meso (departamental, regional, estatal, etc.); y micro (municipal, local, comunitario, etc.).

**Análisis de influencia:** analiza la capacidad de influencia que los actores tienen o pueden llegar a tener en el proceso de cambio. Para esto se analiza tanto el grado de incidencia de los actores (alta o débil) como la concordancia con los objetivos de nuestro proceso.



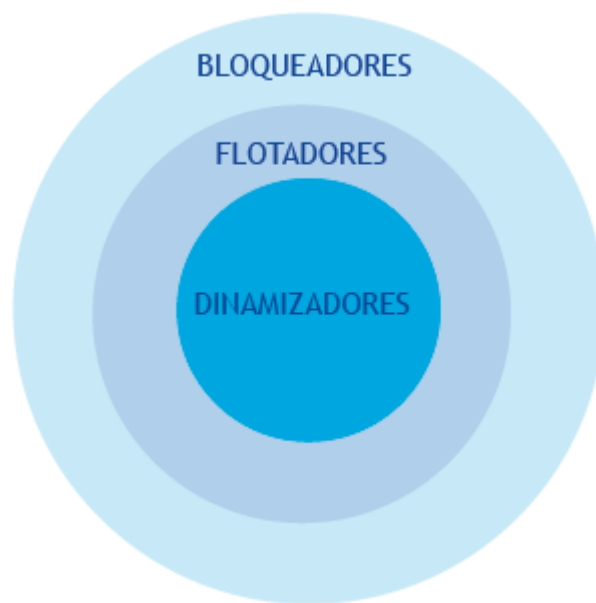
Fuente: Retolaza (2010).



Fuente: Retolaza (2010).

**Análisis de posicionamiento e interés:** busca identificar el posicionamiento del actor en base a su interés con respecto al cambio deseado. Se identifica y analiza a los actores con base a tres categorías: a) dinamizadores: comprometidos en contribuir al cambio deseado, mayor afinidad en sus intereses y resulta medianamente fácil establecer espacios de relacionamiento y alianzas estratégicas entre ellos; b) flotadores: no obstaculizan decisivamente pero tampoco apoyan de manera decidida; pueden cambiar de posicionamiento (pasar a ser un bloqueador o dinamizador) según lo que sea más beneficioso para sus intereses. y c) bloqueadores: están en contra del proceso debido a que sus intereses se ven afectados negativamente; también pueden obstaculizar por no tener información suficiente o por ser enemigos históricos de los dinamizadores.

**Análisis de capacidad de articulación:** analiza la capacidad que tienen los actores para articularse con otros actores. En concreto, se analizan dos tipos de capacidad de articulación: vertical (grado de capacidad y legitimidad que esos actores tienen para crear puentes de entendimiento, establecer relaciones de confianza, transmitir mensajes entre las partes, y proponer agendas de negociación multiactor entre actores ubicados en distintos niveles) y horizontal (capacidad de los actores de relacionarse con otros sectores y líderes de su mismo rango, pero que están ubicados en otros grupos sociales o sectores también involucrados en el proceso de cambio). Un primer momento del mapeo posiciona a los actores según su ubicación en la pirámide: arriba (élites), en medio (actores con capacidad de articulación), abajo (organizaciones de base). Un segundo momento analiza las relaciones que se dan al interior de y entre los distintos niveles.



Fuente: Retolaza (2010).

## 2.5. QUINTO PASO: CONSTRUIR LA CADENA CAUSAL DE LA INTERVENCIÓN

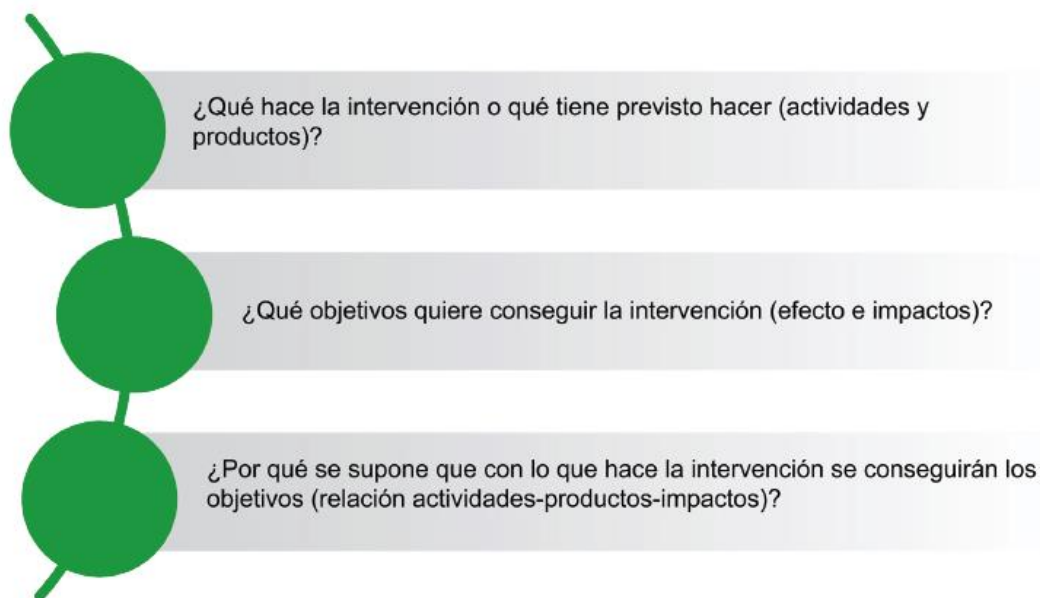
Una vez que se ha identificado y analizado el problema a solventar, se han detallado sus causalidades, se ha definido el propósito de la intervención (impacto esperado) y se tiene claridad sobre los actores que podrán intervenir en su solución, es hora de construir la cadena causa de la intervención.

La construcción de una cadena causal a partir de la evidencia es la única forma de asegurar que nuestra intervención tendrá el impacto esperado. Los problemas públicos pueden concebirse como construcciones sociales que dependen de tres

elementos: a) hechos, que son puntos irrefutables o verdades absolutas de los tomadores de decisión, los cuales no son puestos en dudas por ningún actor racional (éstos se construyen a partir de la evidencia, los eventos y la información histórica existente); b) valores, que son ideas o convicciones profundas que o percepciones que los tomadores de decisión defienden con su actualización; y c) intereses (públicos y privados) que los actores llegan a defender cuando están en el poder.

Construir una cadena causal de la intervención es la única manera que tenemos para asegurarnos que los hechos (evidencia) serán la base de la respuesta del Estado a un problema público. Mientras la evidencia se refiere a demostraciones objetivas que surgen del estudio y la ciencia, los valores y los intereses son subjetivos y dependerán de percepciones. Ante eso, solamente a través de la construcción de una cadena de valor para la intervención, que utilice la evidencia para demostrar la causalidad, será posible asegurar su impacto.

MIDEPLAN (2017a) resume los objetivos del uso de la cadena causal a través de las siguientes preguntas:



**Figura 10. Interrogantes orientadas sobre la lógica causal**

Fuente: MIDEPLAN (2017a).

En términos concretos, la construcción de la cadena causal consiste en definir cómo alcanzaremos el propósito de la intervención (construido en el paso 2). Para esto, se exige definir:

- ¿Cuáles son los resultados finales que aseguran, con toda seguridad, el alcance del propósito (impacto esperado)?
- Para lograr éstos resultados finales ¿Cuáles son los resultados intermedios requeridos?
- Y a su vez, ¿Cuáles son los productos que debe construir la intervención para el logro de cada resultado intermedio?

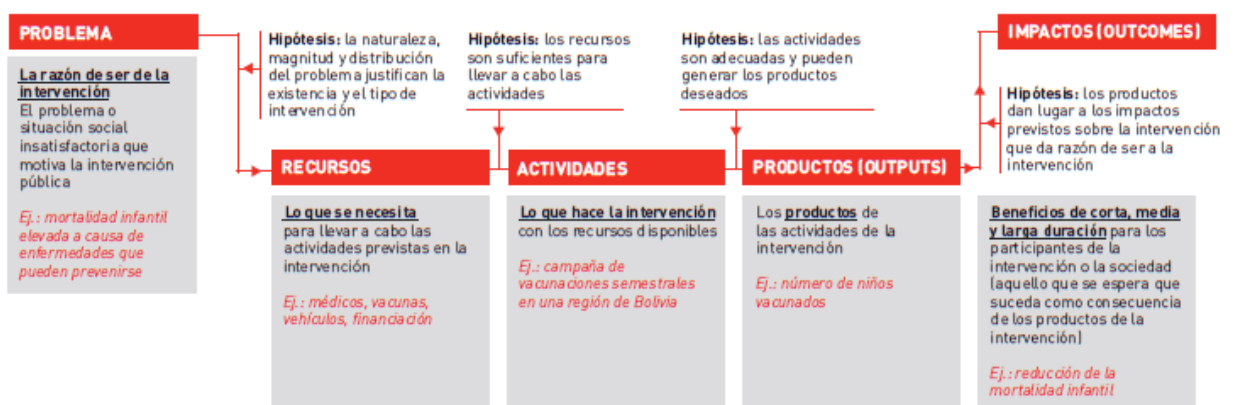
- Y, por último, ¿Cuáles son las actividades que permiten convertir los insumos de la institución en los productos requeridos?

En términos concretos, la cadena causal se compone de los siguientes elementos (MIDEPLAN, 2017b; MINAGRI, 2015):

- **Insumos:** son los recursos financieros, humanos y de otro tipo que se movilizan para realizar las actividades; se refiere a presupuestos, dotación de personal y otros recursos disponibles.
- **Actividades:** son las acciones emprendidas o trabajos realizados por la intervención para transformar los insumos en productos específicos; puede referirse a la serie de actividades emprendidas para producir bienes y servicios.
- **Productos:** son los bienes y servicios resultantes de la transformación de insumos en productos tangibles que se entregan a la población beneficiaria; se refiere a los bienes y servicios producidos bajo el control de la agencia ejecutora.
- **Resultados:** es el uso de los productos (bienes y servicios producidos por la intervención) por parte de la población beneficiaria; comprende los cambios de corto y mediano plazo ocasionados por su utilización; no está totalmente bajo control de la agencia ejecutora.
- **Impacto:** son los cambios de largo plazo generados directa o indirectamente por la intervención, además de otros múltiples factores.

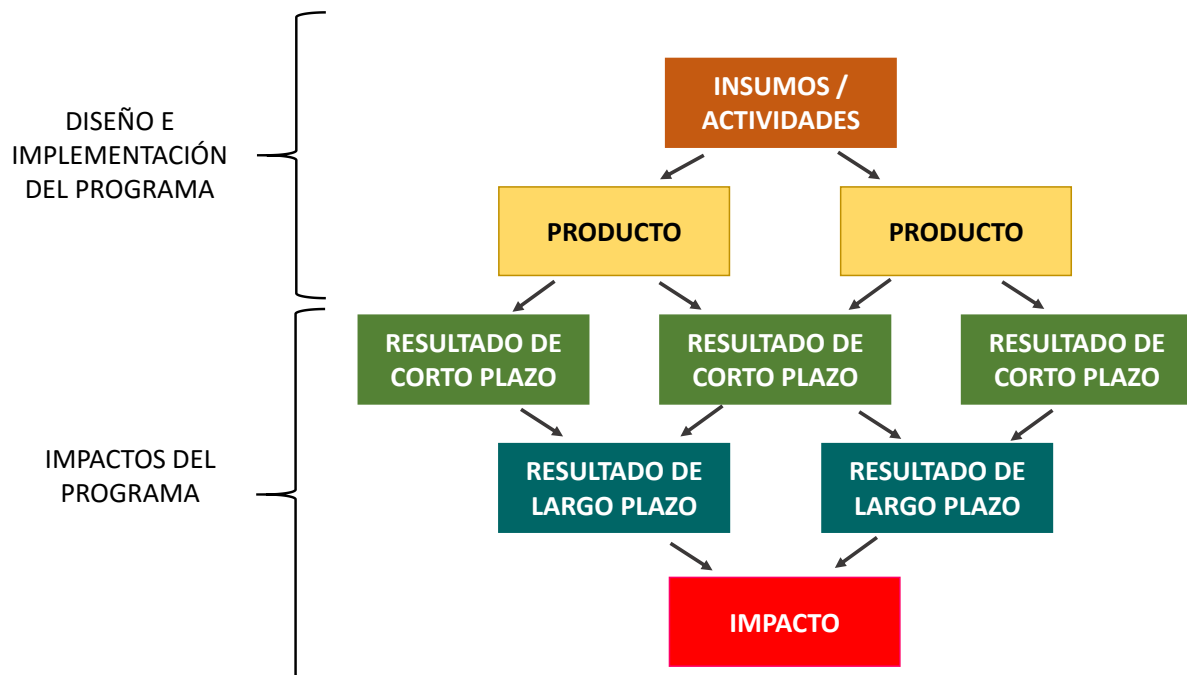
Ivàlua (2009), por su parte, plantea una cadena causal muy similar a la anterior pero no incluye el elemento referente a resultados, aunque sugiere que en la mayoría de los casos puede existir un componente adicional entre el eslabón de productos y el eslabón de resultados que llama “población diana”, la cual define como la forma en la cual reaccionan las personas a las cuales se dirige la intervención. Éste elemento coincide con lo que nosotros llamamos resultados.

#### TEORÍA DEL CAMBIO DE LAS INTERVENCIONES PÚBLICAS



**Figura 11. Cadena causal de la Teoría del Cambio de las intervenciones públicas**  
Fuente: Ivàlua (2009).

Para clarificar el proceso de construcción de la cadena causal, repasaremos, paso a paso, la forma en cómo se definen los resultados, los productos, las actividades y los recursos (a partir del propósito definido en el paso 2). Para este ejercicio utilizaremos la **Figura 12** como guía:



**Figura 12. Diagrama de cadena causal**

Fuente: adaptación propia a partir de J-PAL (2014).

### **El Impacto**

El primer paso para la construcción de la cadena causal es la definición del impacto a lograr por la intervención. En nuestro caso, el impacto será el propósito a lograr (definido en el paso 2).

Como se explicó anteriormente, el impacto es nuestra imagen objetivo; es el cambio en la población beneficiaria que permitiría solventar el problema central detectado. En términos prácticos, es la situación a conseguir por la intervención; y debe redactarse especificando la mejora obtenida, los sujetos en que se consiguió, la ubicación y el tiempo estimado.

En nuestro ejemplo anterior, aunque es fácil deducir que el impacto a conseguir por la intervención sería la reducción en la pobreza rural no agrícola, todavía sería necesario delimitar aún más, especificando dónde y cuándo se espera lograrlo. Por ejemplo, podríamos proponer que el impacto a lograr por nuestra intervención sería reducir en 4 puntos porcentuales la pobreza no agrícola de la zona norte de Costa Rica en los próximos 5 años.

### **Resultados de largo plazo**

Posterior a haber definido el impacto esperado, lo siguiente que deberíamos realizar para construir la cadena causal es preguntarnos: ¿cuáles son las condiciones que nos asegurarían al 100% que se cumpliría el cambio esperado? Estas condiciones



preexistentes son los llamados resultados en la cadena causa (lo que Ivàlua (2009) definió como población diana). Al final de cuentas, estas son las condiciones que nuestra intervención debe lograr.

Según J-PAL (2014), los resultados de la cadena causal son los cambios de largo plazo que se quieren alcanzar mediante el proyecto. Se refiere a mejoras en el nivel de desarrollo de la población objetivo medido a través de cambios en actitudes, conocimientos, capacidades y comportamiento. En general, son las nuevas formas de hacer las cosas que le permite a la población llegar al impacto esperado. Otro punto importante es que, dada la complejidad de los impactos esperados, en muchos proyectos es indispensable lograr de manera previa algunos resultados como requisitos para conseguir otros. Retolaza (2010) le llama a esto resultados secuenciales (A no puede ocurrir sin que antes ocurra B). Estos resultados previos pueden ser llamados resultados intermedios. En otros casos, los resultados pueden darse de manera paralela, y no existen requisitos previos; estos son llamados resultados simultáneos.

Como lo indica su nombre, la Teoría del Cambio exige que las condiciones previas preexistentes se construyan a partir de la evidencia (teoría). ¿Qué nos indica la teoría respecto al impacto que queremos lograr? De acuerdo con la evidencia recopilada en intervenciones similares, ¿cuáles son las condiciones que nos aseguran el cumplimiento del impacto esperado? ¿Cuáles son los requisitos sine qua non que deben existir para asegurarlo? Estos deberían ser los resultados de la intervención.

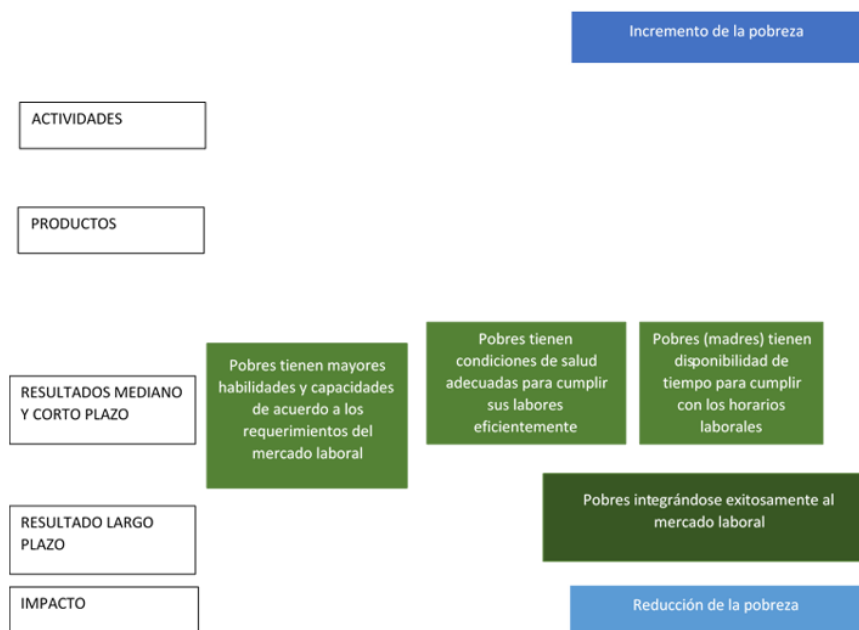
Sigamos con el ejemplo anterior, donde estamos tratando de construir una intervención para reducir la pobreza no agrícola en la Zona Norte de Costa Rica. En este escenario hipotético, la intervención debería incluir, al menos, los siguientes **resultados**:

- **Impacto:** Reducción de la pobreza no agrícola en la Zona Norte de Costa Rica.
- **Resultado de largo plazo:** Pobres rurales integrándose exitosamente, y de manera permanente, al mercado laboral.

### **Resultados de mediano – corto plazo**

¿Cuáles son las condiciones necesarias para lograr la integración exitosa de estas personas en situación de pobreza rural al mercado laboral? ¿Cuáles son los cambios en los conocimientos, comportamientos o actitudes que asegurarían el resultado de largo plazo? Según lo que identificamos en la cadena causal realizada en el paso 1, los resultados de mediano plazo deben incluir al menos tres:

- Las personas pobres tienen mayores habilidades y capacidades de acuerdo a los requerimientos del mercado laboral.
- Las personas pobres tienen condiciones de salud adecuadas para cumplir sus labores eficientemente.
- Las personas pobres (madres) tienen disponibilidad de tiempo para cumplir con los horarios laborales.



**Figura 13. Construcción del diagrama de cadena causal para el caso de estudio**  
Fuente: elaboración propia.

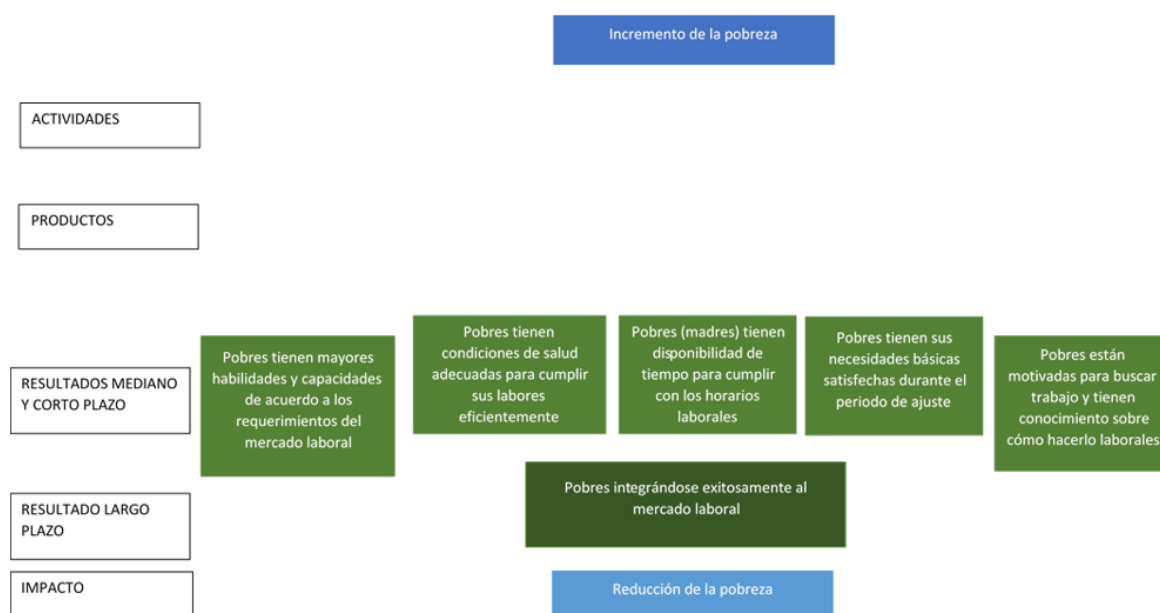
Acá debemos preguntarnos: ¿Son estas condiciones totalmente suficientes para lograr una inserción exitosa de los pobres en los mercados de trabajo? ¿Con el logro de éstos tres resultados puedo asegurar fehacientemente que los pobres no agrícolas de la Zona Norte de Costa Rica se integrarán exitosa y sosteniblemente en el mercado laboral? Para responder a ésta pregunta, se debe recurrir nuevamente a la evidencia. Es necesario revisar investigaciones previas, entrevistas a expertos e inclusive validar las hipótesis con la población objetivo.

En éste caso, y a manera de ejemplo, supongamos que como resultado de la búsqueda de nueva evidencia encontramos argumentos sólidos y estudios contundentes que demostraban que, aun cuando se encontraran capacitados, en ópticas condiciones de salud y con disponibilidad de tiempo para cumplir con sus horarios, los pobres rurales no agrícolas podrían no incorporarse adecuadamente al mercado de trabajo debido a dos condiciones de gran importancia. En primera instancia, muchos de los pobres identificados no tenían los recursos económicos para solventar las necesidades básicas de su familia (más los costos de transporte, alimentación o vestimenta asociados al nuevo trabajo) durante el periodo de ajuste; es decir, hasta que le pagaran su primer salario como empleado. Y en segunda instancia, un porcentaje importante de los pobres rurales han estado desempleados tanto tiempo que no tienen conocimiento sobre cómo buscar trabajo y además no están motivados para hacerlo.

Debido a estos dos nuevos hallazgos, que no habían sido identificados inicialmente en la cadena causal del problema (paso 2), sería necesario incluir dos nuevos resultados intermedios en la cadena causal de la intervención; a saber:

- Las personas pobres tienen sus necesidades básicas satisfechas durante el periodo de ajuste.

- Las personas pobres están motivadas para buscar trabajo y tienen conocimiento sobre cómo hacerlo.



**Figura 14. Actualización del diagrama de cadena causal para el caso de estudio**  
Fuente: elaboración propia.

En este punto, de nuevo, volvemos a preguntarnos: ¿Son estas condiciones suficientes para lograr una inserción exitosa de los pobres en los mercados de trabajo? Si la respuesta es positiva, habremos culminado el ejercicio de construcción de los resultados de la cadena causal.

Un punto importante a tocar en éste momento es que, sin duda, estos resultados permitirían incrementar las capacidades, habilidades y condiciones laborales de los pobres, haciéndolos más atractivos para los empleadores, pero ¿qué pasa si los empleadores no están incrementando su contratación? Una condición indispensable para lograr el resultado esperado es incrementar la contratación. Sin embargo, esta condición preexistente puede no estar bajo el control de la intervención (como podría ser este caso); aun así, es necesario identificarla e incluirla dentro de la sección de supuestos que se especificará más adelante.

Posterior a la definición de los resultados intermedios, nos debemos preguntar ¿Cuáles son las condiciones necesarias para lograr estos resultados?

### **Los productos**

Una vez definidos los resultados de largo, mediano y corto plazo que son requisitos para lograr el impacto esperado, nos debemos preguntar: ¿Cuáles son los **productos** que se deben generar como resultado de nuestra intervención para lograr estas condiciones preexistentes? A diferencia de lo que muchas veces se entiende, por productos no nos referimos a los bienes y servicios que produce la institución. Como se dijo anteriormente, nos referimos a los productos entregados a los beneficiarios;

es decir, tienen que haber sido entregados y puestos a disposición del usuario final. Como mencionaba Ivàlua (2009), es lo que se espera que las actividades produzcan.

En los casos referentes a intervenciones agrícolas, los productos no se refieren, por ejemplo, al plan nacional de semillas o al programa en mejoramiento genético, sino a que los productores (u otros agentes de la cadena) cuentan con acceso a semillas de calidad y a materiales genéticos mejorados. Es importante realizar la aclaración porque se podría dar el caso en que la sola existencia de los planes o de los programas no se traduzca en mayor acceso por parte de los productores.

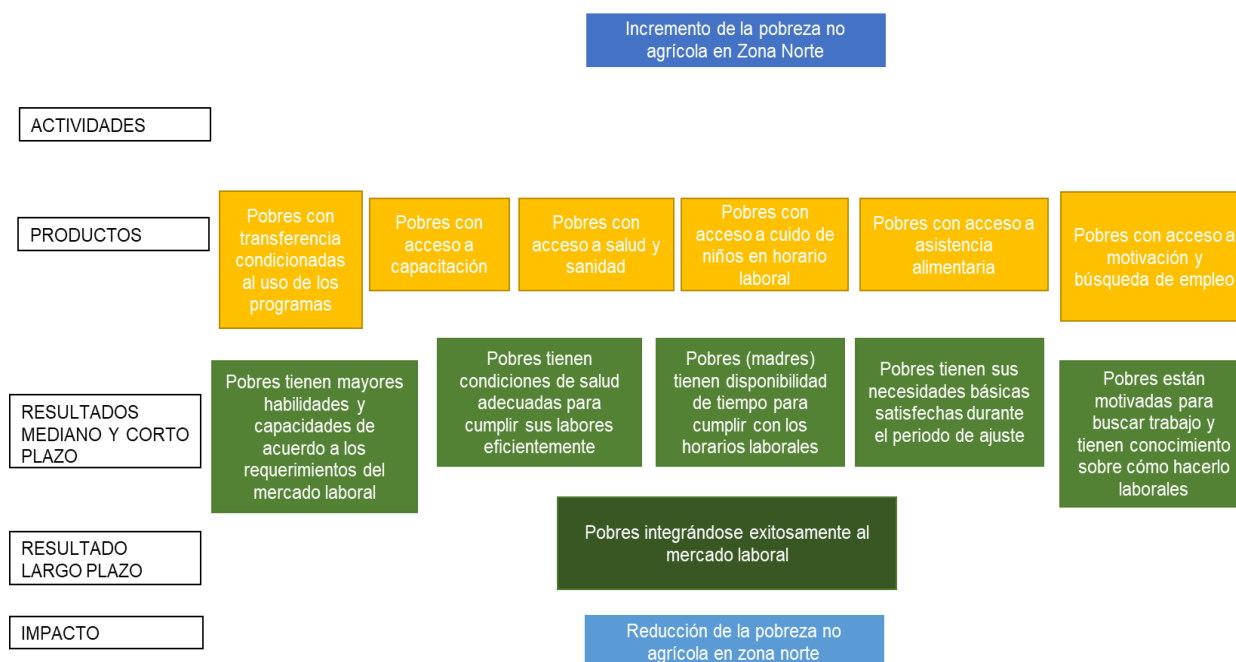
Por ejemplo, continuando con el caso de la intervención para reducir la pobreza rural, los productos requeridos para lograr los resultados de corto plazo serían:

- Las personas pobres no agrícolas de la Zona Norte de Costa Rica cuentan con acceso a:
  - Formación de capacidades de acuerdo a los requerimientos de la demanda laboral.
  - Mejoras en su salud y sanidad.
  - Cuido de niños durante horario laboral.
  - Asistencia alimentaria durante las primeras semanas de incorporación a un trabajo.
  - Mejora en la motivación y en las capacidades para búsqueda de empleo.

Como se dijo anteriormente, los productos no se refieren a los programas, manuales o servicios que ofrece la intervención; es decir, no son los programas de capacitación, las redes de cuidado de niños ni los servicios de atención médica. Los productos es el nuevo acceso que experimenta, gracias a ellos, la población beneficiaria.

Una aclaración importante es que los productos se definen en función de los resultados de corto plazo, ya que bajo nuestra hipótesis son éstos los que generan los resultados intermedios y éstos a su vez el resultado final.

Una pregunta muy válida en este punto es: ¿Además de que estos productos estén disponibles (acceso), existen alguna otra condición necesaria para asegurar que son utilizados ampliamente por las personas pobres? Es importante recordar que la suma de todos los productos debe ser suficiente para alcanzar los resultados del siguiente nivel. Muchas veces la sola existencia no es suficiente, ya que para lograr los resultados de corto plazo necesitamos no solo que estén más disponibles, sino que también se utilicen. ¿Qué necesitaríamos para asegurar su utilización? Por ejemplo, en este caso podemos intuir que el acceso a la mayor capacitación, a los apoyos en salud, al cuidado de niños, etc., se incrementa cuando, paralelamente, se ofrece a los beneficiarios un apoyo monetario adicional condicionado a la presentación de comprobantes de asistencia a los apoyos anteriores. Si la evidencia demuestra que esto es cierto, el apoyo monetario condicional debería ser incluido como un producto adicional de nuestra cadena causal.



**Figura 15. Actualización del diagrama de cadena causal para el caso de estudio**  
Fuente: elaboración propia.

### Las actividades

La pregunta obligatoria en esta etapa es: ¿Cuáles son las **actividades** que la intervención debe llevar a cabo para lograr, con toda seguridad, la consecución de los productos? En términos prácticos, las actividades son una readecuación de los productos definidos; es lo que se hace con los recursos con el fin de conseguir los objetivos de la intervención (Ivàlua, 2009).

Para el mismo ejemplo, algunas de las actividades hipotéticas podrían ser:

- Programas de:
  - Formación de capacidades laborales.
  - Salud y sanidad para desempleados.
  - Cuido de niños en horario laboral.
  - Asistencia alimentaria durante periodo de ajuste laboral.
  - Motivación y búsqueda de empleo.
- Programa de transferencia condicionada al uso de los programas anteriores.

Ahora, bajando a un nivel inferior, preguntémosnos, ¿Cuáles son las actividades previas que se requieren para diseñar, formular, implementar y evaluar estos programas? Al igual que en el caso de los resultados, se deben definir las actividades previas (secuenciales) que son requisitos para el cumplimiento de las actividades “superiores”. En el caso de la actividad “superior” de programas para la formación de capacidades laborales en los desempleados, algunas actividades previas podrían ser: identificación de capacidades requeridas por los empleadores, desarrollo de contenidos de acuerdo a la demanda laboral, diseño de programas de capacitación de acuerdo a condiciones de los pobres, etc.

### **Los recursos**

En este punto nos preguntamos: ¿Cuáles son los **recursos** financieros, humanos, tecnológicos y de cualquier otro tipo requeridos para realizar las actividades? Aquí estábamos hablando de presupuesto, personas, información, recursos tecnológicos, etc. Nos referimos a lo que se necesita para llevar a cabo las actividades previstas (Ivàlua , 2009).

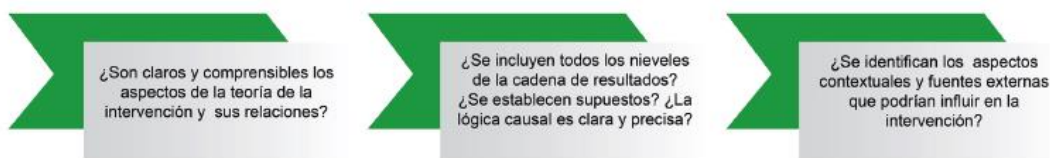
Considerando el ejemplo hipotético anterior, la cadena causal tendría una forma similar a la **Figura 16**.

**Figura 16. Cadena causal de la intervención para reducir la pobreza**



Una vez construida la cadena causal, es indispensable validarla con expertos que nos aseguren que existe suficiente evidencia que soporta la lógica de las “actividades-productos-resultados-impactos” y que las relaciones establecidas por la intervención son claras, concretas y se cuenta con los supuestos requeridos para su aseguramiento.

Según MIDEPLAN (2017a), algunas preguntas que pueden facilitar la validación de la cadena causal son:



### Figura 17. Preguntas orientadas para validar la cadena causal

Fuente: MIDEPLAN (2017a).

Para realizar ésta misma validación, Ivàlua (2009) propone las siguientes preguntas:

- ¿La versión final tiene un detalle suficiente para hacer entender cuáles son los componentes del programa y sus relaciones?
- ¿El modelo es completo, de manera que no queda ningún elemento o relación clave excluido?
- ¿El modelo es plausible teóricamente? ¿Todos los elementos encajan lógicamente?
- ¿Han sido identificados los elementos contextuales y sus posibles fuentes de influencia?

Una vez construida la Teoría del Cambio de la intervención, Ivàlua (2009) realiza un paso adicional que no es considerado por MIDEPLAN (2017b) ni por J-PAL (2014), y se refiere principalmente a la identificación de las hipótesis que están detrás de las relaciones causales de cada eslabón (componente). Ivàlua (2009) define las hipótesis como las asunciones críticas respecto a la probabilidad de que cada uno de los componentes dé lugar o se relacione adecuadamente con los otros componentes con los que está asociado. Las hipótesis de cada componente se listan a continuación<sup>4</sup>:

- **Hipótesis de recursos:** hace referencia a que el recurso será el adecuado y se dispondrá de una cantidad suficiente para poder realizar las actividades previstas.
- **Hipótesis de actividades:** se refiere a su capacidad para generar el producto que la teoría del cambio les presupone.

<sup>4</sup> Fuente: tomado literal de Ivàlua (2009).



- **Hipótesis de producto:** constituirán lo que se denomina la «teoría del impacto», es decir, que los productos del programa o la política pública conducirán a los impactos deseados (esto es, que además de bien implementada, la política está bien concebida para mitigar el problema que le da razón de ser).
- **Hipótesis de impacto:** las intervenciones no prevén un único impacto inmediato, sino una estructura de impactos mediante la cual un impacto inmediato genera impactos intermedios, que a su vez generan los impactos finales deseados. Así pues, para cada impacto deseado habrá que identificar las hipótesis que constituyen estas estructuras.

## **2.6. SEXTO PASO: IDENTIFICAR LOS SUPUESTOS Y RIESGOS**

Una vez construida la cadena causal, es necesario preguntarse, ¿Existen factores fuera de nuestro control que pueden incidir en el éxito de la intervención? ¿Cuáles son los **supuestos y riesgos** a los que nos enfrentamos? De acuerdo con J-PAL (2014), podríamos definir cada concepto de la siguiente forma:

- **Supuesto:** todas aquellas condiciones externas que son indispensables para que se cumpla la cadena causal definida mediante la Teoría del Cambio.

Es importante aclarar que los elementos que estén bajo nuestro control no podrán ser considerados nunca un supuesto. Por ejemplo, un supuesto nunca podrá referirse a que el problema tiene correctamente definidas sus causas o a que la necesidad está bien identificada; ¿Por qué?, porque este tema está dentro de nuestro control. Si como parte del proyecto hubiéramos realizado una buena evaluación de necesidades, tendríamos seguridad de que el problema y sus causas están bien analizadas. Tampoco podemos incluir como supuesto el que los funcionarios de la organización realicen adecuadamente su trabajo, ya que la implementación de la intervención es un factor que controlamos.

- **Riesgo:** todos aquellos efectos negativos no esperados que puedan surgir gracias a la intervención.

Respecto a los riesgos, es importante hacer la aclaración que, bajo la Teoría del Cambio, no estamos hablando de un factor externo que puede convertirse en un contratiempo o un elemento que puede retrasar el logro de los objetivos. Por el contrario, por riesgo entendemos un factor interno, propio de la intervención, que puede tener una lógica causal totalmente inversa a lo que esperábamos. Es el hecho de que una actividad, producto o resultado incluida en nuestra cadena causal afecte negativamente. Por ejemplo, un producto que incluimos esperando que generara un efecto A y generó un efecto –A.

En el caso de nuestra intervención para reducir la pobreza, algunos supuestos pueden tener relación con: el crecimiento de la economía (que determinará la posibilidad de los empleadores de incrementar la contratación), la estabilidad del

presupuesto público (que permitirá implementar los programas de apoyo a las personas en pobreza), entre otros. En todos los casos, estos son elementos que están fuera del control de la institución implementadora de la intervención. En el caso de los riesgos, podríamos pensar que uno de los más importantes tiene relación con que las transferencias condicionadas que reciben las personas en pobreza que asisten a los programas de capacitación generen un incentivo perverso y, contrario a lo que se quiere, incentiven que algunos beneficiarios no quieran buscar **trabajo**<sup>5</sup>.

## **2.7. SÉPTIMO PASO. RESUMIR LA HIPÓTESIS CAUSAL**

Si la cadena causal se realiza de la manera adecuada, será posible resumirla en una sola frase. A este paso se le llama el **resumen de la cadena causal**. Según J-PAL (2014), la formulación de la cadena causal debería tener la siguiente forma:

“Si [actividades] producen [productos] esto debería conducir a [resultados intermediarios] que al final mejorará [resultados finales], contribuyendo al [propósito].”

En el caso de la intervención para reducir la pobreza, y en términos muy agregados, la cadena causal podría ser resumida de la siguiente forma:

Si las actividades (se indica de esta manera debido a su gran cantidad y detalle) producen que las personas pobres no agrícolas de la Zona Norte de Costa Rica tengan mayor acceso a capacitación salud, cuidado de niños, asistencia alimentaria, motivación y transferencias condicionadas, esto debería conducir a que tengan mayores habilidades-capacidades de acuerdo a los requerimientos del mercado laboral, condiciones de salud adecuadas para cumplir sus labores eficientemente, disponibilidad de tiempo para cumplir con los horarios, alimentación para satisfacer sus necesidades básicas y motivación para buscar empleo, que al final permitirá que se integren exitosamente al mercado laboral, contribuyendo así a reducir la pobreza en la región.

Adicional al resumen de la hipótesis causal, algunos autores proponen dividir la Teoría del Cambio en tres momentos, de manera que sea más fácil visualizar las relaciones de causalidad que deben ocurrir para lograr el impacto final. Ivàlua (2009), por ejemplo, propone la siguiente división:

---

<sup>5</sup> Ver por ejemplo Olivera (2010). Disponible en <http://www.dinero.com/opinion/opinion-on-line/articulo/sobre-incentivos-perversos-regalias-desarrollo-regional/105298>

<p><b>A) La teoría sobre el impacto de la intervención pública:</b> qué se espera que esta intervención cambie en relación con el problema que quiere mitigar. Se expresa como una <b>cadena causa-efecto</b>, según la cual ciertas actividades del programas serán la causa de ciertas mejoras o modificaciones en el problema o necesidad social que queremos abordar. La cadena siempre comienza con la identificación de un problema o una necesidad social no satisfecha, continúa con la provisión de una intervención pública concreta y acaba con una modificación en el problema social que el programa quiere mejorar.</p>	<p><b>B) El plan de utilización de los servicios por parte de la población diana:</b> para provocar el cambio deseado, el programa deberá proporcionar una serie de servicios a una población diana (o producir y/o poner a su disposición unos determinados bienes, o satisfacer una serie de prestaciones económicas, etc.). La provisión de servicios a la población diana es el <i>output</i> o resultado de inmediato del programa. El plan de utilización de los servicios debería prever qué servicios serán proporcionados a que población, cómo conseguiremos llegar a ella y hasta cuándo deberán suministrarse dichos servicios.</p>	<p><b>C) El plan organizativo para la producción y prestación de los servicios:</b> se basa en asunciones del tipo: "Si el programas dispone de este presupuesto, este personal, estas instalaciones o estos equipamientos, si se organiza y administra de esta manera y se llevan a cabo estas actividades y funciones, entonces podrán presentarse de manera adecuada los servicios previstos". Los aspectos organizativos deberán incluir también consideraciones relativas a los actores que participan, tanto internos como externos a la Administración, y las formas de coordinación y/o colaboración efectiva en la organización y/o en la prestación de servicios que se prevén.</p>
---	---	---

**Figura 18. División de la Teoría del Cambio en tres momentos**  
Fuente: tomado literal de Ivàlua (2009).

## **2.8. OCTAVO PASO: CONSTRUIR LOS INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN**

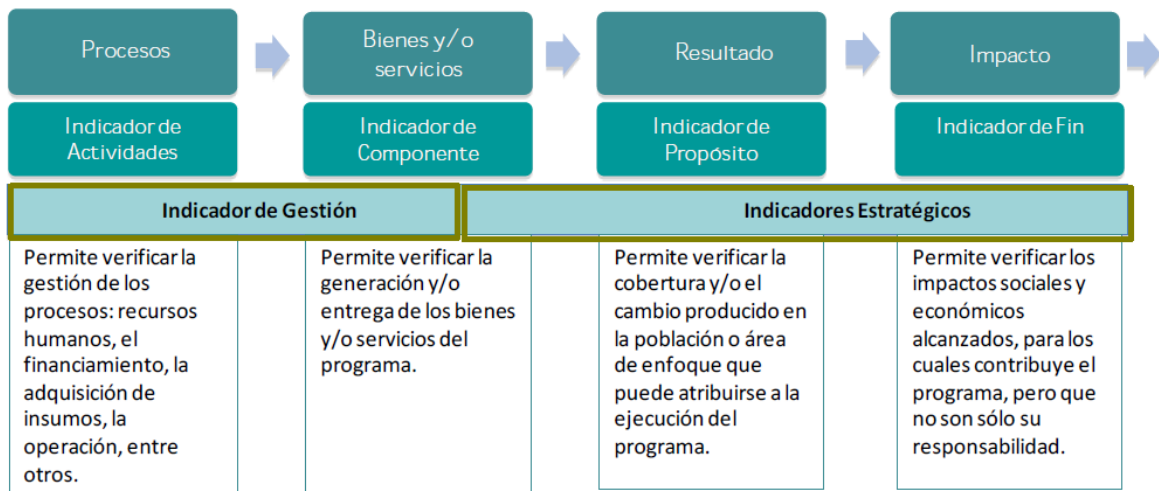
Una vez que hemos construido la cadena causal, identificado los supuestos y riesgos, y resumido en una sola frase nuestra hipótesis, es momento de trabajar en la construcción de los indicadores de cada eslabón. Tal y como lo indica J-PAL (2014), los indicadores son los insumos que nos permitirán posteriormente medir los resultados tangibles de la intervención. Es la información que permite determinar si una intervención fue exitosa o no. Para que cumplan este objetivo, los indicadores deben permitir cuantificar la magnitud del problema a solventar (y consecuentemente del propósito), verificar la suficiencia y pertinencia de los insumos, evaluar los procesos utilizados durante la implementación, y por último, cuantificar los resultados e impactos logrados.

En términos formales, un indicador es una "variable cuantitativa cuyos valores son susceptibles de interpretación en un campo de conocimiento, respecto a determinados valores de referencia, establecidos en forma teórica o empírica" (INEC, 2014). De acuerdo con el eslabón para el que se definen, los indicadores pueden catalogarse en indicadores de impacto, de resultados, de productos o de gestión (o proceso). Como puede observarse en la **Figura 19**, esta categorización corresponde con los componentes de la cadena causal. Garrido (2017) los define como:

- **Indicadores de impacto:** Permiten verificar los impactos alcanzados, para los cuales contribuye el programa, pero que no son totalmente de su responsabilidad.

- **Indicadores de resultados:** Permiten verificar la cobertura y/o el cambio producido en la población que puede ser atribuido totalmente a la ejecución del programa.
- **Indicadores de productos:** Permite verificar si los bienes y servicios del programa fueron generados y entregados.
- **Indicadores de gestión o procesos:** Permite verificar la gestión de todos los procesos involucrados en la construcción de los productos/servicios, los cuales incluyen recursos humanos, financiamiento, adquisición de insumos, operación, entre otros.

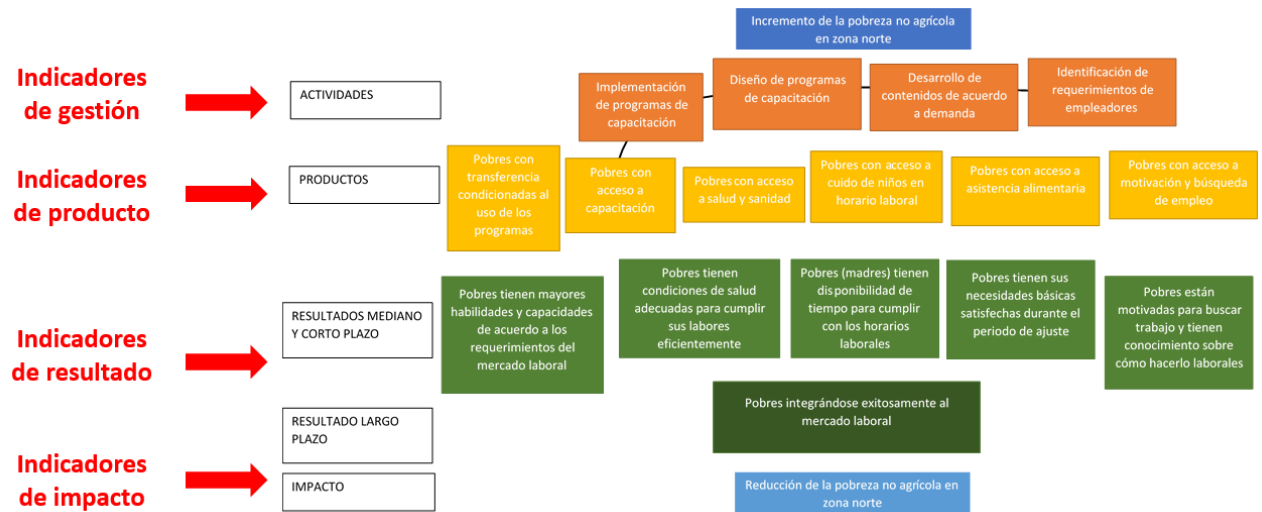
Esto mismo lo explica CONEVAL (2010) en la siguiente figura:



**Figura 19. Categorización de los indicadores**

Fuente: CONEVAL, 2010.

En el caso de nuestra política para la reducción de la pobreza no agrícola en la Zona Norte de Costa Rica, la distribución de los indicadores según cada eslabón quedaría de la siguiente manera.



**Figura 20. Indicadores para el programa de reducción de la pobreza no agrícola en la Zona Norte de Costa Rica**

Fuente: elaboración propia.

Es importante recalcar, las veces que sea necesario, que, si se quiere utilizar la evaluación como herramienta de mejora de la política misma, es indispensable que cada uno de los componentes de la cadena causal cuente con indicadores sólidos y robustos. Éstos indicadores serán los que se utilicen para responder, posteriormente, a las preguntas definidas en la **Tabla 1**.

Ahora bien, ¿Cuáles son los pasos que deben seguirse para la construcción de los indicadores? En general, la literatura menciona que para que los indicadores de la cadena de valor sean de utilidad, viabilidad y relevancia, deben cumplir al menos las siguientes 13 condiciones (Garrido 2017):

1. **Específico:** debe ser concreto, claro, preciso e inequívoco. Todos deben entender lo mismo.
2. **Medible:** debe ser observable y cuantificable. Debe ser posible de calcularse.
3. **Alcanzable:** debe establecer metas posibles de conseguir (viables).
4. **Relevante:** debe ofrecer información suficiente sobre el tema en cuestión. Debe estar definido con sentido práctico y apegado a la realidad.
5. **Delimitado temporalmente:** debe considerar plazos coincidentes con la intervención.
6. **Actualizable:** debe permitir ser calculado en intervalos regulares.
7. **Confiable:** debe medir lo mismo en diferentes contextos y momentos. Todas las mediciones deben poder ser comparables.
8. **Congruente:** debe ser la mejor aproximación a lo que se quiere medir. En lenguaje técnico: el mejor proxy estimable.
9. **Documentado:** su metodología de cálculo debe estar definida de manera clara en una ficha técnica, la cual debe ser compartida entre todos los que los estimarán.

- 10. Imparcial:** no debe tener ningún sesgo estadístico, político, religioso, etc.
- 11. Monitoreable:** debe ser posible darle seguimiento en el tiempo.
- 12. Práctico y económico:** debe ser justificable en términos de costo-beneficio. Los beneficios que ofrece su estimación deben ser mayores a los costos de estimarlo.
- 13. Verificable:** cualquier tercero debería poder estimar el indicador utilizando la metodología y la información disponible.

Aunque tengamos estos 13 puntos totalmente claro, todavía seguimos sin responder las principales preguntas respecto a los indicadores de la cadena causal: ¿Qué tipo de indicadores debemos construir? ¿Para qué serán utilizados? ¿Quiénes lo utilizarán? ¿Cuál será su función? ¿Cuál será la mejor metodología para estimarlo? ¿Cada cuánto se deben actualizar?

Procederemos a explicar estos temas en los siguientes cinco puntos:

### **El tipo de indicador**

En términos generales, los indicadores pueden ser utilizados para dos propósitos:

- a) Generar evidencia sobre el problema y la intervención que permita tomar decisiones fundamentadas para la mejora de la intervención misma.
- b) Evidenciar resultados e impactos para demostrar logros o para la construcción de intervenciones futuras.

Estos dos elementos son los que determinarán el tipo de indicador a construir.

Los indicadores pueden ser de tres tipos:

- 1. Eficacia:** mide el grado de cumplimiento respecto a la meta definida. Permite responder preguntas como: ¿Se lograron realizar los productos, actividades, resultados o impactos? ¿Se están alcanzando los objetivos? ¿Cuánto se ha avanzado? ¿Cuánto falta por avanzar?
- 2. Eficiencia:** mide la relación entre el avance de la intervención y los recursos utilizados para su cumplimiento; permite cuantificar el costo de lo logrado. Permite responder preguntas como: ¿Cuántos recursos se han utilizado para lograr los objetivos? ¿Cuánto ha costado cada logro individual? ¿Cuál ha sido la relación entre los logros alcanzados y los recursos utilizados?
- 3. Calidad:** mide los atributos y características de los bienes y servicios ofrecidos por la intervención, generalmente referentes a calidad, accesibilidad, oportunidad, percepción, precisión, etc. Permite responder preguntas como: ¿Qué tan adecuados, convenientes, pertinentes y oportunos fueron los bienes y servicios ofrecidos por la intervención considerando las necesidades a solventar?

Volcamos al caso de nuestra intervención para la reducción de la pobreza no agrícola en la Zona Norte de Costa Rica. Algunos posibles indicadores de eficacia, eficiencia y calidad para los resultados definidos podrían ser:

**Tabla 2. Indicadores para el programa de reducción de la pobreza no agrícola en la Zona Norte de Costa Rica**

<b>Ejemplo de resultado de la intervención</b>	<b>Ejemplo de indicador Eficacia</b>	<b>Ejemplo de indicador Eficiencia</b>	<b>Ejemplo de indicador Calidad</b>
Personas pobres no agrícolas tienen mayores capacidades y habilidades de acuerdo a requerimientos del mercado laboral	Porcentaje de personas pobres no agrícolas que tienen mayores capacidades laborales	Costo promedio de incrementar las capacidades laborales de cada persona pobre no agrícolas	Porcentaje de las personas pobres no agrícolas capacitadas que obtienen evaluaciones altas y superiores
Personas pobres no agrícolas (madres) tienen disponibilidad de tiempo para cumplir con sus horarios laborales	Porcentaje de personas pobres no agrícolas (madres) que tienen disponibilidad de tiempo para cumplir sus horarios laborales	Costo promedio de incrementar la disponibilidad de tiempo de las personas pobres no agrícolas (madres) para que cumplan con su horario laboral	Calificación sobre calidad y puntualidad de los servicios de cuidado de infantes por parte de las personas pobres no agrícolas (madres)

Fuente: elaboración propia.

Aunque lo ideal es que todos los componentes de la cadena causal cuenten con los tres tipos de indicadores, es bien sabido que la recolección y procesamiento de la información es costosa, por lo que se deberán definir únicamente aquellos indicadores que sirvan para alguno de los dos propósitos anteriormente explicados.

### **El nombre del indicador**

Posterior a seleccionar el tipo (o tipos) de indicador a utilizar en cada componente de la cadena causal, es necesario definir su nombre y forma de cálculo.

Respecto al nombre, y como lo menciona CONEVAL (2010), éste debe ser “la expresión que identifica al indicador y que manifiesta lo que se desea medir con él”. Algunas de las principales recomendaciones para la definición del nombre de un indicador son:

- Deben incluir los factores relevantes (objetivo, geografía, población, etc.).
- Debe dejar clara la forma de cálculo.
- Debe incluir la temporalidad y el contexto geográfico.

- No debe reflejar una acción ni incluye verbos en infinitivo.

En nuestro ejemplo anterior, y considerando estas recomendaciones, los nombres deberían reajustarse de la siguiente manera:

**Tabla 3. Reajuste de nombres de los indicadores para el programa de reducción de la pobreza no agrícola en la Zona Norte de Costa Rica**

	<b>Ejemplo de resultado de la intervención</b>	<b>Ejemplo de indicador Eficacia</b>	<b>Ejemplo de indicador Eficiencia</b>	<b>Ejemplo de indicador Calidad</b>
Propuesta original	Personas pobres no agrícolas tienen mayores capacidades y habilidades de acuerdo a requerimientos del mercado laboral	Porcentaje de personas pobres no agrícolas que tienen mayores capacidades laborales	Costo promedio de incrementar las capacidades laborales de cada persona pobre no agrícolas	Porcentaje de las personas pobres no agrícolas capacitadas que obtienen evaluaciones altas y superiores
Propuesta reformulada	Personas pobres no agrícolas tienen mayores capacidades y habilidades de acuerdo a requerimientos del mercado laboral	Porcentaje de personas pobres no agrícolas de la zona norte de Costa Rica que tienen mayores capacidades de acuerdo a los requerimientos del mercado laboral al 2018	Costo promedio de incrementar las capacidades de acuerdo a los requerimientos del mercado laboral de cada persona pobre no agrícolas de la zona norte de Costa Rica al 2018	Porcentaje de las personas pobres no agrícolas de la zona norte de Costa Rica capacitadas que obtienen evaluaciones altas y superiores al 2018

Fuente: elaboración propia.

Además del nombre, es importante incluir una definición que describa detalladamente qué pretende medir el indicador y ayude a entender su utilidad, finalidad y uso (CONEVAL sugiere menos de 240 caracteres).

Respecto a los métodos de cálculo, es importante que se definan claramente y se especifique la relación entre las variables. La expresión matemática utilizada para estimar el indicador dependerá de lo que se quiera medir y de la dimensión escogida para el indicador (eficiencia, eficacia o calidad). Algunas opciones más utilizadas son:

- **Porcentajes:** cociente entre dos variables.
- **Tasas de variación:** cambio relativo en el tiempo.
- **Razón o promedio:** unidades del numerador por cada unida del denominador.
- **Índices:** medida que permite visualizar fluctuaciones a través del tiempo.



En nuestro ejemplo de la intervención para la reducción de la pobreza no agrícola en la Zona Norte de Costa Rica sería posible utilizar varios métodos de cálculo para un mismo indicador de impacto. El método escogido dependerá del uso que se le quiera dar. Por ejemplo, en caso de que el indicador tenga como objetivo reportar el avance periódico al ejecutor de la intervención, podríamos pensar en construir una tasa de variación o un índice periódico sobre la evolución de la pobreza no agrícola en la Zona Norte. Sin embargo, si el objetivo es reflejar las brechas o evidenciar el camino que falta por recorrer, se puede utilizar una razón entre la pobreza no agrícola actual y la meta definida por la intervención (o a la pobreza urbana si se quiere utilizar ésta como punto de comparación).

### **La frecuencia de actualización**

Por frecuencia entendemos la periodicidad en el tiempo con que se realiza la medición y actualización del indicador. En términos generales, la frecuencia dependerá de:

- La disponibilidad de información.
- Las necesidades de información.
- Los compromisos de actualización.

Como regla general, la frecuencia de actualización de un indicador será mayor en la medida que se le utilice como insumo para la toma de decisiones. Por ejemplo, los indicadores de gestión (que miden la eficacia, eficiencia y calidad de las actividades realizadas por la institución) deberán ser actualizados con mucha más regularidad que los indicadores de resultados o de impacto, ya que los primeros son indispensables para el día a día de la institución.

### **Los medios de verificación**

Todo indicador debería tener claridad total en las fórmulas y en las fuentes de información utilizadas para su cálculo (medios de verificación). Una regla básica de todo indicador es que, si las metodologías de cálculo y las fuentes de información están bien definidas, su estimación debería ser siempre la misma. La definición de estos dos elementos es realmente importante en coyunturas donde los técnicos que formulan los indicadores pueden ser diferentes a los que se encargan de su estimación, o inclusive cuando los encargados de estimarlos pueden rotar en el tiempo. La claridad y definición de las metodologías de cálculo y de las fuentes de información son los elementos que deberían permitir una verificación externa en caso de ser necesario.

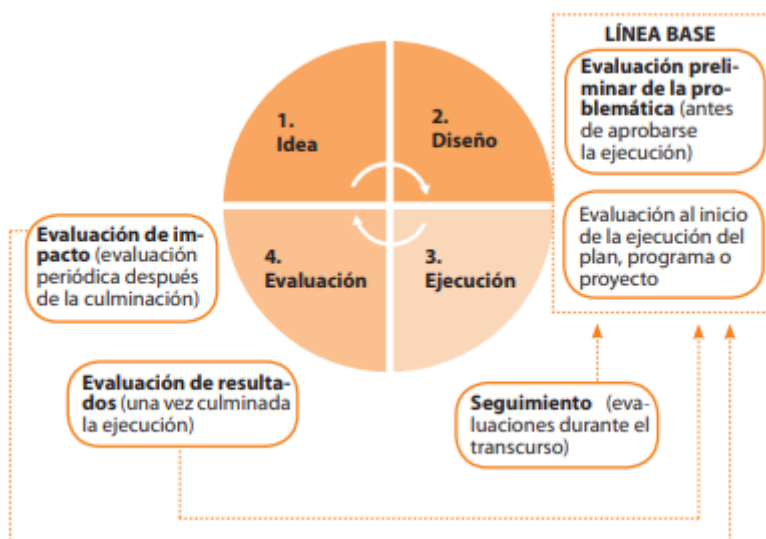
Para asegurar estas condiciones, es necesario que para todos los indicadores se definan al menos los medios de verificación:

- Nombre completo de la base de datos, documento o investigación que incluye la información.
- Nombre del área o departamento que lo genera.
- Periodicidad con que se genera (fechas estimadas de estimaciones futuras).
- Medios formales para acceder.

### **La línea base y las metas**

Una vez definidos los indicadores de cada uno de los eslabones de la cadena causal de la intervención, y si se quiere que éstos sean la base para el posterior seguimiento y evaluación, es indispensable construir una línea base y definir las metas a alcanzar.

Tal y como lo afirma DANE (sin año), la línea base es la primera evaluación de la problemática a tratar y es el punto de comparación de cada una de las siguientes etapas”. Es por esto que la línea base debe ser estimada previo a la implementación de la intervención. Durante el seguimiento y la evaluación de resultados e impacto, los indicadores de la línea base se comparan con los avances para medir los resultados y metas alcanzadas.



**Figura 21. El papel de la línea base en el seguimiento y la evaluación**

Fuente: DANE (s.f).

La línea base es el valor del indicador al momento de inicio; es el punto de partida para la comparación posterior. Pero, ¿Qué pasa si la información no está disponible? En este caso, será necesario hacer el primer levantamiento de información.

Respecto a las metas, éstas se convierten en los objetivos cuantitativos del programa. En los sistemas de seguimiento y evaluación son las que acreditan el

grado de avance logrado. La definición de las metas debe ser realizada en conjunto con los ejecutores de la intervención, de manera que sean viables y realistas.

### **3. EJERCICIOS PARA LA APLICACIÓN DE LA TEORÍA DEL CAMBIO**

Con el objetivo de poner en práctica las herramientas anteriores, a continuación se presentan dos ejercicios prácticos de uso de la teoría del cambio para la construcción de una intervención con criterios de evaluabilidad.

#### **3.1. CONSTRUYENDO UNA INTERVENCIÓN PARA LA CADENA DE CACAO**

Imagine que usted forma parte de la unidad de evaluación del Ministerio de Agricultura. Su país es productor y exportador de cacao con un éxito relativo en el mercado internacional. Hasta hace algunos años, las exportaciones de cacao mantenían una creciente tendencia al alza; el país venía incrementando participación de mercado internacional de manera importante.

Sin embargo, en los últimos cinco años la situación cambió. Gracias al incremento acelerado en la demanda internacional de cacao, muchos de los países competidores duplicaron sus exportaciones del grano; sin embargo, las exportaciones de su país apenas mostraron variación.

La producción de cacao tiene una importancia fundamental en su país. De ella dependen 230 mil familias, de las cuales la mayor parte vive en zonas rurales con pocas oportunidades laborales. Además, miles de familias se benefician indirectamente de la venta de servicios adicionales a esta industria. Por la forma en que está estructurado el sector, muchos pequeños productores ven la oportunidad de desarrollar pequeñas plantaciones y centros de agregación de valor que benefician a sus familias y sus comunidades.

Con el objetivo de analizar en detalle las causas del problema, se contrató una consultoría que concluyó que el poco aprovechamiento del incremento en la demanda mundial de cacao (reflejado en poco dinamismo de las exportaciones) se debe principalmente a:



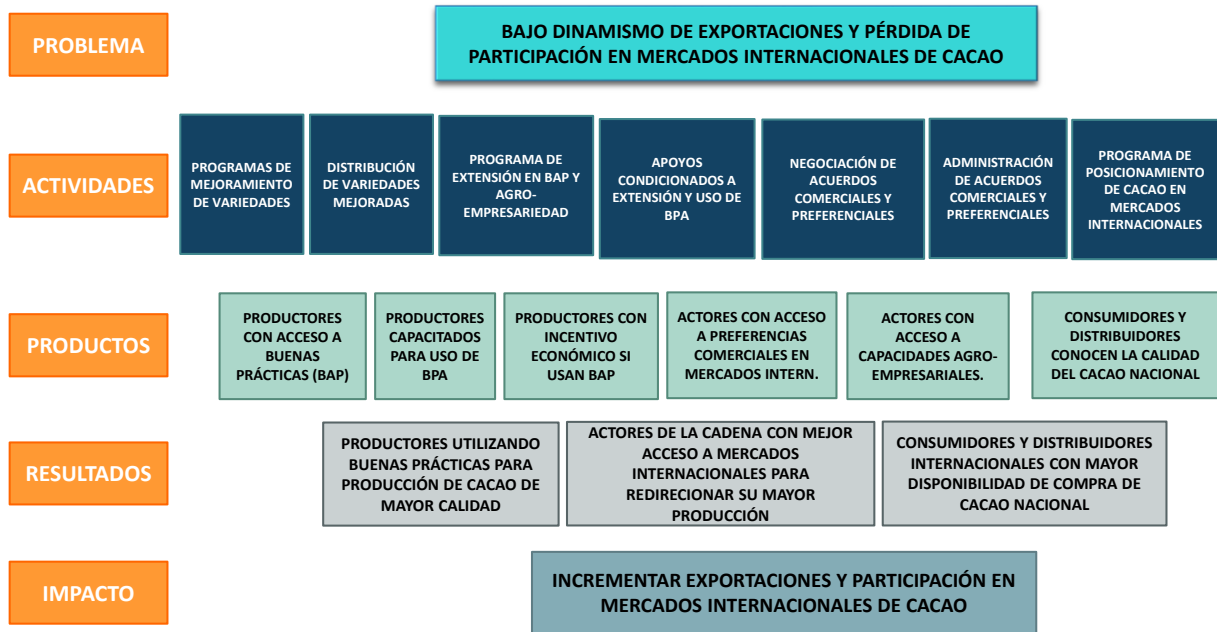
**Figura 22. Árbol de problemas para intervención en la cadena de cacao**  
 Fuente: elaboración propia.

**a. Primera actividad**

A partir de este diagnóstico, se le solicita a usted formular la cadena causal de una intervención que tenga como objetivo solventar el problema identificado. ¿Cuáles pasos seguiría para construir la cadena causal? ¿Cómo definiría los resultados, productos y actividades de la intervención?

**b. Segunda actividad**

Una vez que elabore su propuesta de cadena causal, compare con la siguiente propuesta.



**Figura 23. Propuesta de cadena causal para intervención en la cadena de cacao**

Fuente: elaboración propia.

Responda las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las principales semejanzas y diferencias con la propuesta que usted elaboró?
- ¿Considera que la cadena causal propuesta es suficientemente completa para asegurar que se complicará el impacto? ¿Los resultados son suficientes y adecuados para asegurar el impacto final? ¿Los productos son suficientes y adecuados para asegurar los resultados? Ídem para las actividades ¿Considera que falta algún componente fundamental? ¿Cuál? Para esta actividad, defina las relaciones de causalidad entre cada uno de los componentes de la cadena.
- ¿Cuáles son los supuestos sobre los que descansa la teoría del cambio de la presente cadena causal? ¿Cuáles condiciones externas a la intervención deben presentarse para poder asegurar que la lógica causal sucederá?
- ¿Cuáles son los riesgos que pueden presentarse?

### **3.2. PROBLEMAS EN LA PRODUCCIÓN DE CAFÉ EN RUANDA**

La producción de café en Ruanda ha decrecido aceleradamente en los últimos años, reduciendo sustancialmente el ingreso de las familias productoras. Las últimas encuestas de hogares muestran como muchos de ellos, sobre todo los pequeños agricultores familiares, han caído en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Según una investigación realizada por el Ministerio de Agricultura, la caída en los niveles de café de Ruanda tiene su origen en los siguientes factores:

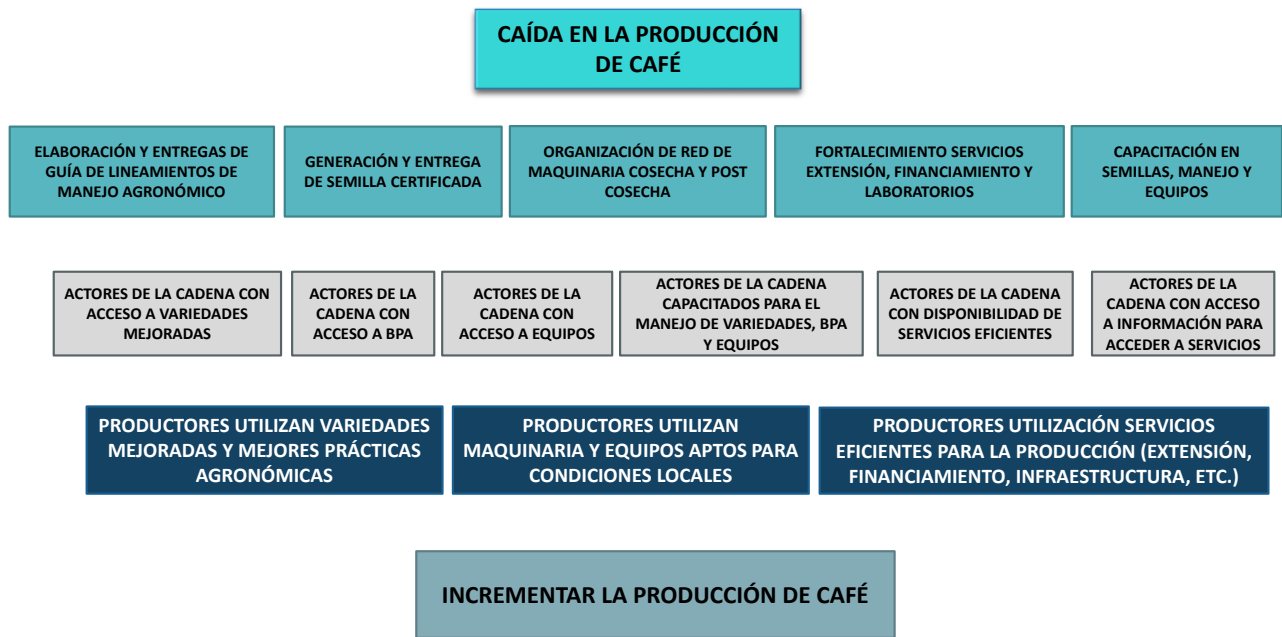
- Las variedades de café existentes en Ruanda no están adaptadas a las condiciones productoras del país, lo que las hace altamente vulnerables a plagas/enfermedades y condiciones climáticas extremas, lo cual se complica aún más si se considera que no existen lineamientos sobre el manejo agronómico del cultivo. Esto ha ocasionado grandes pérdidas en las fincas productoras.
- Adicionalmente, las labores de cosecha y post cosecha son altamente ineficientes debido, sobre todo, al alto costo de la mano de obra y al limitado acceso a la innovación y al conocimiento sobre instalaciones y equipos, lo que ha ocasionado que éstos no sean adecuados a las condiciones locales para la cosecha y post cosecha del cultivo de café.
- Es de reconocer, además, que existen grandes limitaciones para el acceso y utilización de servicios de extensión, financiamiento para renovación y mantenimiento de cafetales, infraestructura productiva (equipos de despulpado, tanques de fermentación y lavado, secadoras solares y mecánicas, etc.) y servicios productivos (laboratorios). En los casos donde existe acceso, los costos son generalmente muy elevados.

**a. Primera actividad**

A partir de este diagnóstico, se le solicita a usted formular la cadena causal de una intervención que tenga como objetivo solventar el problema identificado. ¿Cuáles pasos seguiría para construir la cadena causal? ¿Cómo definiría los resultados, productos y actividades de la intervención?

**b. Segunda actividad**

Una vez que elabore su propuesta de cadena causal, compare con la siguiente propuesta.



**Figura 24. Propuesta de cadena causal para intervención a la producción de café en Ruanda**

Fuente: elaboración propia.

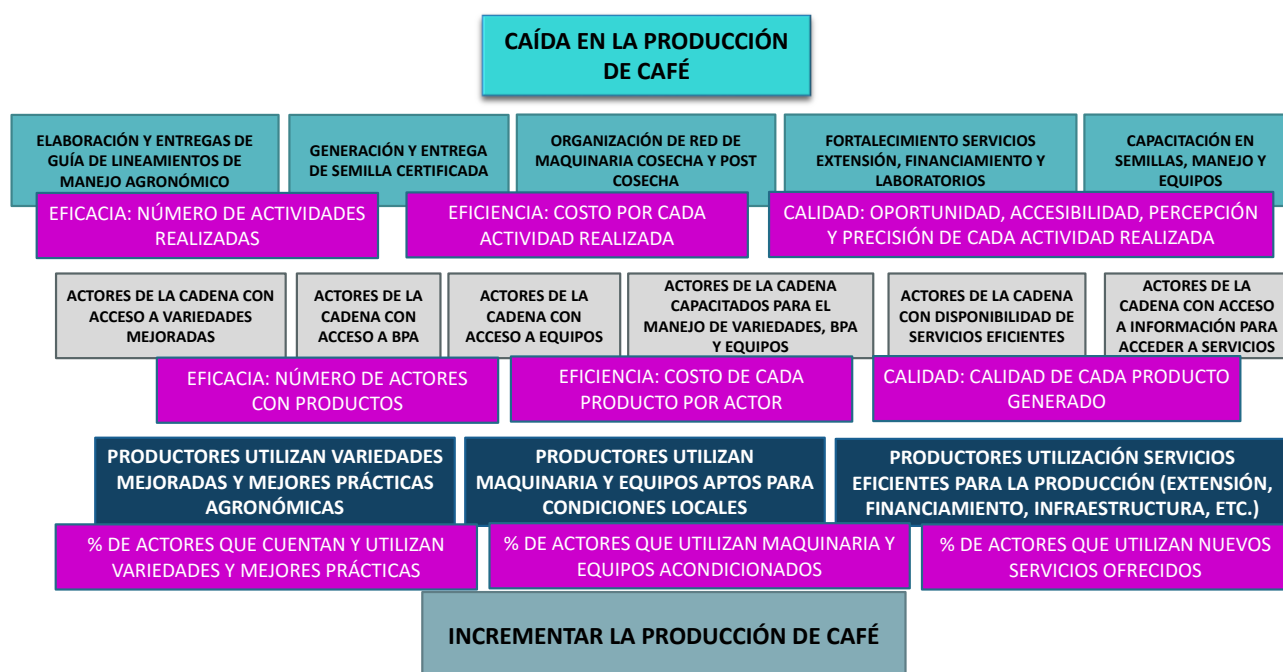
Responda las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las principales semejanzas y diferencias con la propuesta que usted elaboró?
- ¿Considera que la cadena causal propuesta es suficientemente completa para asegurar que se complicará el impacto? ¿Los resultados son suficientes y adecuados para asegurar el impacto final? ¿Los productos son suficientes y adecuados para asegurar los resultados? Idem para las actividades ¿Considera que falta algún componente fundamental? ¿Cuál? Para esta actividad, defina las relaciones de causalidad entre cada uno de los componentes de la cadena.
- ¿Cuáles son los supuestos sobre los que descansa la teoría del cambio de la presente cadena causal? ¿Cuáles condiciones externas a la intervención deben presentarse para poder asegurar que la lógica causal sucederá?
- ¿Cuáles son los riesgos que pueden presentarse?

**c. Tercera actividad**

Suponiendo que la propuesta anterior cumple con toda la rigurosidad técnica y es aceptada como la cadena causal de la intervención, responda las siguientes preguntas:

- ¿Cómo harían usted para medir el desempeño y posteriormente evaluar esta estrategia?
- ¿Cuáles indicadores utilizaría para este fin? Elabore una propuesta de indicadores para cada eslabón de la cadena causal.
- ¿En qué se parece a la propuesta de indicadores que usted había elaborado en el punto anterior? ¿En qué se diferencia? Compare los indicadores elaborados con la siguiente propuesta.



**Figura 25. Propuesta de indicadores para intervención a la producción de café en Ruanda**

Fuente: elaboración propia.



#### 4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios). 2007. La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas. Madrid, España.
- Alliance For Responsible Mining. 2018. Teoría de Cambio (en línea, sitio web). Envigado, Colombia. Disponible en <http://www.responsiblemines.org/impacto/teoria-de-cambio/>.
- Behrman, J; Hoddinott, J. 2001. An Evaluation of the Impact of PROGRESA on Pre-School Child Height. NO. 104. FCND. International Food Policy Research Institute, Washington DC., Estados Unidos de América.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). s.f. Acerca de Evaluación de políticas y programas públicos (en línea, sitio web). ONU. Disponible en <https://www.cepal.org/es/temas/evaluacion-de-politicas-y-programas/acerca-evaluacion-politicas-programas-publicos>.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). s.f. Guión del Análisis de Factibilidad para llevar a cabo una Evaluación de Impacto (en línea). México. 17 p. Disponible en [http://evaluando.tumunicipio.mx/assets/001\\_tdr\\_impacto.pdf](http://evaluando.tumunicipio.mx/assets/001_tdr_impacto.pdf).
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2010. Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (en línea). México DF., México. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/sitios/RIEF/Documents/GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/sitios/RIEF/Documents/GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf).
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2013. Manual para el diseño y la construcción de indicadores: Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México (en línea). México DF., México. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL\\_PARA\\_EL\\_DISENO\\_Y\\_CONTRUCCION\\_DE\\_INDICADORES.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf).
- J-PAL. 2014. Herramientas de Evaluación de Impacto e Innovación Social (en línea). Ryan Cooper: Power Point, 23 de abril – 14 de mayo 2014, Santiago, Chile. Disponible en: [https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos\\_de\\_evaluaci%C3%B3n\\_\(R.Cooper\)\\_0.pdf](https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluaci%C3%B3n_(R.Cooper)_0.pdf).
- DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública). 2012. Guía para la construcción de indicadores de gestión (v2) (en línea). Bogotá, Colombia. Disponible en

<http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/1595.pdf/6c897f03-9b26-4e10-85a7-789c9e54f5a3>.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). s.f. Línea Base de Indicadores: Estrategia para el Fortalecimiento Estadístico Territorial (en línea). Colombia. 44 p. Disponible en [http://www.dapboyaca.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/Linea\\_base\\_indicadores.pdf](http://www.dapboyaca.gov.co/wp-content/uploads/2017/08/Linea_base_indicadores.pdf).

Davies, R. 2013. Planning Evaluability Assessments. A Synthesis of the Literature with Recommendations. Cambridge (en línea). [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/248656/wp40-planning-eval-assessments.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/248656/wp40-planning-eval-assessments.pdf).

Fiszbein, A; Schady, N. 2009. Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty. The World Bank, Washington DC, Estados Unidos de Norteamérica. 384 p.

Fundación Escuela Nueva. s.f. Teoría del Cambio (en línea, sitio web). Bogotá, Colombia. Disponible en <http://escuelanueva.org/portal1/es/quienes-somos/modelo-escuela-nueva-activa/teoria-del-cambio.html>.

Gertler, P. 2004. Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment (en línea). American Economic Review 94(2):336-41. Disponible en <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/0002828041302109>.

Gertler, P; Martinez, S; Premand, P; Rawlings, L; Vermeersch, C. 2011. Impact Evaluation in Practice (en línea). The World Bank, Washington DC., Estados Unidos de América. Disponible en <http://www.worldbank.org/ieinpractice>.

Howland, F; Andrieu, N. 2015. ¿Cómo lograr que los productores enfrente mejor el cambio climático? (en línea, sitio web). CIAT, Wageningen, Países Bajos. Disponible en <https://ccafs.cgiar.org/es/como-lograr-productores-enfrenten-mejor-cambio-climatico#.W0kStdJKjIW>.

INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2014. Política para la divulgación de las estadísticas y la entrega de microdatos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (en línea). San José, Costa Rica. Disponible en [http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/pu01politica\\_divulg.pdf](http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/pu01politica_divulg.pdf).

## **IFAD. 2015. ANEXO**

Ivàlua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques). 2009. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Barcelona, España.

- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). 2017a. Guía de la intervención: orientaciones metodológicas para la evaluación. Área de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica). 2017b. Guía de evaluabilidad: Orientaciones metodológicas para la evaluabilidad de intervenciones públicas. Área de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego). 2015. Lineamientos para el seguimiento, evaluación del impacto y gestión de la evidencia de las políticas nacionales y sectoriales, planes sectoriales, normas y objetivos de los programas y proyectos especiales (en línea). Dirección General de Seguimiento y Evaluación de Políticas. Perú. Disponible en [file:///C:/Users/David/Downloads/lineam\\_rm365-2015-minagri-final.pdf](file:///C:/Users/David/Downloads/lineam_rm365-2015-minagri-final.pdf).
- Nichols, R; Mackinnon, A. 2014. Planificando el cambio: usando una teoría del cambio para guiar la planificación y la evaluación (en línea). GrantCraft. Disponible en [http://www.grantcraft.org/assets/content/resources/theory\\_translated.pdf](http://www.grantcraft.org/assets/content/resources/theory_translated.pdf).
- Olivera, M. 2010. Sobre incentivos perversos, regalías y desarrollo regional (en línea). Dinero; 10 dic. Disponible en <https://www.dinero.com/opinion/opinion-online/articulo/sobre-incentivos-perversos-regalias-desarrollo-regional/105298>.
- Ortiz, A; Rivero, G. 2007. Desmitificando la Teoría del Cambio (en línea). PACT. Disponible en [http://www.rootchange.org/about\\_us/resources/publications/DemistificandolaTeoriadeCambio.pdf](http://www.rootchange.org/about_us/resources/publications/DemistificandolaTeoriadeCambio.pdf).
- Reeler D. 2005. A Theory of Social Change and Implications for Practice, Planning, Monitoring and Evaluation. Cape Town.
- Retolaza, I. 2010. Teoría del Cambio: Un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social (en línea). HIVOS, PNUD. Disponible en [http://xarxanet.org/sites/default/files/pnud-hivos-guia\\_teoría\\_de\\_cambio.pdf](http://xarxanet.org/sites/default/files/pnud-hivos-guia_teoría_de_cambio.pdf).
- Retolaza, I. 2013. ¿Cuál es el propósito de una Teoría de Cambio? Una nota de reflexión de la comunidad de acción-aprendizaje de la TdC de Hivos (en línea). Disponible en [http://www.theoryofchange.nl/sites/default/files/resource/nota\\_de\\_reflexio\\_1\\_cual\\_es\\_el\\_proposito\\_de\\_una\\_teoría\\_de\\_cambio.pdf](http://www.theoryofchange.nl/sites/default/files/resource/nota_de_reflexio_1_cual_es_el_proposito_de_una_teoría_de_cambio.pdf).
- Rogers, P. 2014. La teoría del cambio, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto n.º 2 (en línea). Centro de Investigaciones de UNICEF. Florencia, Italia.

Disponible en [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change\\_ES.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf).

Schultz, T. 2004. School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program. *Journal of Development Economics* 74(1):199-250. Disponible en <https://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v74y2004i1p199-250.html>.

Secretaría Técnica de Planificación. s.f. El árbol de problemas. Calaméo. 12 p. Disponible en <https://es.calameo.com/books/0048502815cd7de77cb95>.

Wholey, J; Hatry, H; Newcomer, K. 2010. Exploratory evaluation en *Handbook of Practical Program Evaluation*, pp. 81-99. Jossey-Bass, San Francisco, Estados Unidos de América.

## 5. ANEXOS

### Anexo 1.

Tipología de evaluación según el contenido u objeto, de acuerdo a diversos actores<sup>6</sup>.

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
Evaluación de diseño o necesidades	<p>CONEVAL utiliza este tipo de evaluación principalmente para intervenciones nuevas o de reciente creación. Se recomienda realizar durante el primer año de implementación de la intervención. La información que brinda la evaluación de diseño permite tomar decisiones para mejorar la lógica interna de un programa, es decir, saber si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado. Se centran en la revisión del diseño, de su organización, de los procesos de gestión, y el análisis de los indicadores de resultados (eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio) en los beneficiarios. Su objetivo es generar recomendaciones que permitan abordar los problemas o deficiencias identificadas en la evaluación.</p> <p>Los objetivos específicos son:</p>	<p>No cuenta con una evaluación de diseño en su sentido formal. Sin embargo, como parte del diseño de cualquier evaluación, utiliza la teoría del cambio como herramienta para replicar la cadena de valor del programa, lo que permite saber si existe una lógica causal entre la intervención analizada y la solución del problema a solventar. Esto se verá con mayor detalle en el módulo siguiente.</p> <p>Más información en: <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%202013.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%202013.pdf</a></p>	<p>En el caso de J-PAL, este tipo de evaluación es llamada “evaluación de Necesidades”. Permite conocer el problema y las causalidades a las cuales se enfoca la intervención. Este tipo de evaluación es especialmente útil para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comprender el contexto y asegurarse que el problema al cual se dirige la intervención es en realidad una necesidad real.</li> <li>• Identificar las debilidades / fortalezas de otros programas existentes.</li> <li>• Identificar algunas opciones para contribuir a solventar el problema analizado (Teoría de Cambio)</li> </ul> <p>En general, para realizar una evaluación de necesidades es necesario recolectar información referente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las características del grupo de la población que</li> </ul>	<p>Su objetivo es analizar la racionalidad y la coherencia del diseño de la intervención, es decir su conceptualización en relación con la problemática o necesidades que la originan y los usuarios a los que se dirige. Valora, entre otros, elementos tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos propuestos y dotación de recursos para cumplirlos.</li> <li>• Identificación y caracterización de la población beneficiaria u actores.</li> <li>• Estructura organizacional y funcionalidad de los mecanismos de gestión.</li> <li>• Idoneidad del sistema de seguimiento y evaluación (indicadores, metas, líneas bases).</li> <li>• Resultados prospectivos.</li> </ul> <p>En términos generales, permite responder las siguientes preguntas:</p>	<p>Necesidades: analiza si la naturaleza, la magnitud y la distribución del problema o de la situación social justifican la existencia del programa, y si el diseño del programa tiene en cuenta estas características: ¿cuánta gente sufre el problema? ¿Cuánta gente se prevé que lo sufrirá en el futuro? ¿Dónde están? ¿Qué otros problemas sufren? ¿Qué tipo y frecuencia de servicio necesitan? La evaluación de necesidades es especialmente oportuna como primer paso para la planificación de un programa nuevo o en la reforma de uno maduro.</p> <p>Diseño: La teoría del cambio no siempre es explícita ni unívoca, y llegar a descifrarla es el reto de la evaluación del diseño: ¿qué hipótesis constituyen la teoría? ¿Hasta</p>

<sup>6</sup> Este cuadro utiliza como insumo, casi literal, lo encontrado en las fuentes oficiales de cada una de las instituciones referidas: CONEVAL, SINERGIA, J-PAL y MIDEPLAN

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar la justificación de la creación y diseño del programa,</li> <li>• Identificar y analizar su vinculación con la planeación sectorial y nacional,</li> <li>• Identificar a sus poblaciones y mecanismos de atención,</li> <li>• Analizar el funcionamiento y operación del padrón de beneficiarios y la entrega de apoyos,</li> <li>• Analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable</li> <li>• Identificar el registro de operaciones presupuestales y rendición de cuentas, e</li> <li>• Identificar posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales.</li> </ul> <p>Más información en: <a href="https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx">https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluaciones_Disenos.aspx</a></p>		<p>presenta el problema o necesidad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las razones por las cuales ese grupo presenta mayor exposición o vulnerabilidad al problema o necesidad</li> <li>• Los esfuerzos que se están llevado a cabo para solventar la necesidad</li> <li>• Los obstáculos que tiene el grupo para aprovechar los esfuerzos existentes</li> </ul> <p>Aspectos metodológicos de este tipo de evaluación pueden verse en: <a href="https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluaci%C3%B3n_(R.Cooper)_0.pdf">https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluaci%C3%B3n_(R.Cooper)_0.pdf</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se corresponden los problemas identificados con los objetivos propuestos?</li> <li>• ¿Los objetivos de la intervención son claros?</li> <li>• ¿Cuál es la mejor forma de proporcionar el servicio previsto?</li> <li>• ¿Las hipótesis del modelo son realistas? ¿La teoría es coherente con el conocimiento existente?</li> <li>• ¿Se ha definido correctamente la estructura de objetivos, resultados y actividades de la intervención?</li> <li>• ¿Son adecuadas las actividades programadas para lograr los objetivos de la intervención?</li> <li>• ¿Los criterios de selección de los participantes son los adecuados para cubrir la población objetivo de la intervención?</li> <li>• ¿Se define la propuesta de un sistema de seguimiento y evaluación?</li> <li>• ¿Los recursos propuestos serían los necesarios y apropiados para implantar la intervención?</li> <li>• ¿Se establecen mecanismos de coordinación con posibles</li> </ul>	<p>qué punto son razonables, factibles y apropiadas dichas hipótesis? ¿Qué hipótesis es la más débil? Estas preguntas resultan oportunas como paso previo a cualquier evaluación, para entender y valorar los fundamentos lógicos de la intervención pública antes de evaluarla. En la planificación de un programa nuevo, este tipo de evaluación permite valorar una propuesta de diseño o determinar cuál es el mejor diseño posible entre distintas alternativas.</p>

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
				<p>entidades involucradas con la intervención?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué ámbitos alcanzarían?</li> <li>• ¿Han sido identificados los posibles factores externos?</li> </ul> <p>Más información en: <a href="http://www.mideplan.go.cr/mideplan/estructura-tematica/35-plan-nacional-de-desarrollo/evaluacion/1809-herramientas-metodologicas">http://www.mideplan.go.cr/mideplan/estructura-tematica/35-plan-nacional-de-desarrollo/evaluacion/1809-herramientas-metodologicas</a></p>	
Evaluación de consistencia o arreglos institucionales	<p>En el caso de CONEVAL, esta evaluación, llamada de consistencia y resultados, busca analizar la capacidad institucional, organizacional y de gestión de una intervención. Puede efectuarse a partir de los dos años de iniciada la implementación. La evaluación contiene seis temas: diseño (analiza la lógica y congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades y/o coincidencias con otros programas federales), planeación estratégica (identifica si el programa cuenta con instrumentos de planeación y orientación hacia resultados), operación (analiza los</p>	<p>Una de las evaluaciones de SINERGIA referente a consistencia y arreglos institucionales es la “evaluación institucional”. Es utilizada para analizar y valorar un programa, tomando como marco de referencia el arreglo institucional en el que opera. Estudia las razones por las cuales falla la capacidad institucional en los programas de una intervención y brinda insumos para mejorar la gestión y proveer de manera más efectiva los bienes o servicios. En términos generales, este tipo de evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza y valora la capacidad institucional de una entidad pública para operar la política y rendir cuentas.</li> </ul>	<p>En este caso, J-PAL cuenta con una evaluación que permite analizar la consistencia entre la intervención diseñada y los problemas identificados. Conocida como la “evaluación teórica de programas”, esta evaluación permite analizar ¿Cómo, en TEORÍA, podemos resolver el problema?</p> <p>Tras identificar la necesidad o el problema que queremos abordar, pasamos a pensar en cómo solucionarlo: ¿La intervención que estamos pensando es viable y factible? ¿Cuán bien responde a las necesidades de la población objetivo?</p> <p>Utilizando como herramienta la “Teoría del Cambio”, se recrea la línea causal con la cual la intervención pretende solucionar</p>		

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
	<p>principales procesos de implementación del programa o en la normatividad aplicable; así como los sistemas de información con los que cuenta el programa y sus mecanismos de rendición de cuentas; cobertura y focalización (examina si el programa ha definido una estrategia de cobertura de mediano y de largo plazo y los avances presentados); percepción de beneficiarios (identifica si el programa cuenta con instrumentos que le permitan recabar información para medir el grado de satisfacción de los beneficiarios del programa y sus resultados), y resultados (examina los resultados del programa respecto a la atención del problema para el que fue creado).</p> <p>Más información en: <a href="https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx">https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx</a></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconstruye la estructura institucional de la política.</li> <li>• Reconstruye el esquema de articulación entre actores.</li> <li>• Determina el grado de capacidad institucional actual de una intervención que de evidencia para llevar a cabo acciones futuras.</li> <li>• Identifica el grado de articulación de los actores para implementar la política.</li> <li>• Identifica las fortalezas de la institucionalidad, así como los obstáculos.</li> <li>• Identifica las brechas de gestión de la política para recomendar acciones de fortalecimiento institucional.</li> </ul> <p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Examina los procedimientos técnicos, administrativos y de gestión de la organización.</li> <li>• Permite conocer la fluidez y calidad de las relaciones entre los niveles de gobierno. (Nacional-Regional – Local)</li> <li>• Establece un marco de referencia de la capacidad institucional</li> <li>• Identifica los roles y competencias de los actores que intervienen y sus relaciones inter o intra institucionales.</li> </ul>	<p>el problema. ¿Cuál es el cambio deseado? ¿Cuáles son las condiciones que obligatoriamente la intervención debe construir? ¿Cuáles son los productos requeridos para lograr estas condiciones? ¿Cuáles actividades debe realizar la intervención para convertir los insumos en los productos necesarios?</p> <p>Preguntas que requieren una evaluación teórica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La teoría detrás del programa es factible?</li> <li>• ¿Cuáles son los resultados finales que se esperan lograr con el programa?</li> <li>• ¿Cómo se pretende llegar a esos resultados finales? (¿A través de qué insumos, actividades, productos y resultados intermedios?)</li> <li>• ¿Qué supuestos y riesgos hay implícitos en nuestra teoría de cambio?</li> <li>• ¿Qué tan razonables son estos supuestos, y qué tan grandes los riesgos?</li> </ul> <p>Aspectos metodológicos de este tipo de evaluación pueden verse en: <a href="https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluacion%20(R.Cooper)_0.pdf">https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluacion%20(R.Cooper)_0.pdf</a></p>		



Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examina las reglas de juego establecidas que influyen en el desarrollo de la intervención y de sus resultados.</li> </ul> <p>¿Cuáles preguntas permite responder?</p> <p>Conocimiento de la organización</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La organización cuenta con los recursos apropiados para soportar las acciones de intervención?</li> <li>• ¿La organización tiene una misión clara y compatible dentro de la intervención?</li> <li>• ¿La organización tiene prácticas de gestión adecuadas para implementar las acciones de la intervención?</li> </ul> <p>Arquitectura institucional de la política</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Quiénes participan en la intervención y cómo lo hacen?</li> <li>• ¿Cómo es la fluidez y calidad de las relaciones entre las organizaciones que soportan la intervención?</li> <li>• ¿Cómo es la intervención, coordinación y</li> </ul>			

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
		<p>colaboración entre los ámbitos de gobierno (nacional, regional y local) para la implementación de la intervención?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Es el marco normativo de la política adecuado para conseguir los objetivos esperados?</li> </ul> <p>Aspectos metodológicos de este tipo de evaluación pueden verse en:  <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Institucional.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Institucional.pdf</a></p>			
Evaluación de procesos	<p>La evaluación de procesos en CONEVAL tiene como objetivo brindar información para contribuir a la mejora de la gestión operativa de los programas. Se recomienda que la evaluación de proceso se realice a partir del tercer año de operación de una intervención.</p> <p>La evaluación de procesos analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Ayudan a detectar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los</p>	<p>Para SINERGIA, el objetivo de la evaluación de operaciones es analizar de manera sistemática la forma en que opera una intervención pública y cómo sus procesos conducen al logro de sus objetivos. Para esto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifica las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio.</li> <li>• Analiza los procesos de la implementación de la política</li> <li>• Verifica el cumplimiento de las metas operativas e identifica los factores asociados.</li> <li>• Valora ex post a partir de la entrega de los</li> </ul>	<p>Para J-PAL la evaluación de procesos surge de la pregunta ¿El programa se implementa de manera adecuada? ¿Se implementa según lo planeado? ¿Cumple con los estándares relevantes? ¿Permite lograr los objetivos del programa?</p> <p>A través del monitoreo constante y frecuente, la evaluación de resultados mide el progreso con respecto a los objetivos. Para esto, utiliza evidencia descriptiva.</p> <p>Este tipo de evaluación permite conocer si el programa se está implementando como planeamos, y qué tan bien está funcionando.</p>	<p>Esta evaluación tiene por objetivo evaluar las dinámicas internas en la implementación de la intervención, identificando fortalezas y debilidades, fallas o brechas de conducción. Valora los siguientes elementos y las interrelaciones entre ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos, procedimientos y sus actividades.</li> <li>• Mecanismos de prestación de bienes y servicios.</li> <li>• Formas de organización o estructuras funcionales.</li> <li>• Disposición y uso de los recursos.</li> </ul>	<p>En el momento de su puesta en práctica, las políticas y los programas se ajustan a factores imprevistos, especificidades contextuales o criterios y preferencias de las instituciones y personas que deben ejecutarlos. La función de la evaluación de proceso o implementación es determinar aquello que el programa realmente hace en comparación con las previsiones del diseño: ¿los beneficiarios se corresponden con la población objetivo? ¿El personal es suficiente y tiene la formación adecuada? ¿Las funciones administrativas, organizativas y de personal</p>

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivávalua
	<p>programas, aportando elementos para determinar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas.</p> <p>Los objetivos específicos de esta evaluación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Describir la gestión operativa del Programa mediante sus procesos, en los distintos niveles de desagregación geográfica donde se lleva a cabo.</li> <li>• Identificar y analizar los problemas o limitantes, tanto normativos como operativos, que obstaculizan la gestión del Programa, así como las fortalezas y buenas prácticas que mejoran la capacidad de gestión del mismo.</li> <li>• Analizar si la gestión y la articulación de los procesos contribuyen al logro del objetivo del Programa.</li> <li>• Elaborar recomendaciones generales y específicas que el Programa pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.</li> </ul> <p>Más información en: <a href="https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx">https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Procesos.aspx</a></p>	<p>productos y servicios programados.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza en qué medida se logró cumplir con las metas de productos entregados frente a los insumos invertidos.</li> <li>• Evalúa la gestión y la operación.</li> </ul> <p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recoge información primaria y secundaria.</li> <li>• Reconstruye el mapa de procesos de la intervención.</li> <li>• Identifica los actores, sus responsabilidades y el tipo de relaciones que sostienen.</li> <li>• Identifica las barreras y los cuellos de botella en el flujo de las operaciones.</li> </ul> <p>¿Cuáles preguntas permite responder?</p> <p>Contextualización de la política</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el modelo principal de organización para implementar la política?</li> <li>• ¿La política ha definido procesos y procedimientos para la entrega de productos?</li> <li>• ¿El producto entregado es consistentes con los objetivos de la política?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Están entregándose los servicios o productos? ¿Los recibe el destinatario debido y en el momento necesario?</li> <li>• ¿Qué dificultades está teniendo el personal responsable de la implementación? ¿Está haciendo bien su tarea?</li> <li>• ¿Cómo perciben el programa los beneficiarios? ¿Hacen uso de los bienes y servicios entregados?</li> </ul> <p>La evaluación de procesos puede ayudarnos a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar tempranamente problemas de implementación, pudiendo corregirlos.</li> <li>• Incentivar un mejor desempeño por parte del personal responsable de la implementación.</li> <li>• Interpretar los resultados de la evaluación de impacto.</li> </ul> <p>Aspectos metodológicos de este tipo de evaluación pueden verse en: <a href="https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluacion_(R.Cooper)_0.pdf">https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluacion_(R.Cooper)_0.pdf</a></p>		<p>se gestionan adecuadamente? La evaluación de la implementación permite valorar la consecución de los objetivos operativos del programa y detectar si hay aspectos de la operación especialmente problemáticos. Este enfoque es muy adecuado en programas recientes, ya que permite detectar problemas en los primeros estadios de la puesta en marcha y sugerir medidas correctivas. También resulta apropiado en combinación con la evaluación del impacto, ya que si se detectan impactos positivos, permite corroborar que son debidos al programa y, si no se detectan, permite discernir si es debido a errores en la implementación o bien a que la teoría del cambio no era realista.</p>

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
		<p>Identificación de recursos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Con qué tipo de recursos cuenta la entidad para implementar la política?</li> <li>• ¿Los recursos de la política son suficientes para la producción de bienes y servicios?</li> </ul> <p>Producción y entrega</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué actores intervienen en la producción y entrega de bienes y servicios?</li> <li>• ¿Cuáles son los cuellos de botella para la producción y la entrega de bienes y servicios?</li> </ul> <p>Aspectos metodológicos de este tipo de evaluación pueden verse en:  <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Operaciones.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Operaciones.pdf</a></p>			
Evaluación de resultados	En el caso de CONEVAL, esta evaluación recibe el nombre de “específica de desempeño”. Es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales durante un ejercicio fiscal. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de	SINERGIA cuenta con una evaluación complementaria que permite determinar los efectos intencionales de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Estos efectos deben estar relacionados con la intervención pública. Esta evaluación se llama “evaluación de resultados”. En términos concretos, esta evaluación permite:			

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
	<p>servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las unidades responsables de los programas y que se encuentra contenida en el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño.</p> <p>La Evaluación Específica de Desempeño reporta datos de un ejercicio fiscal de los programas mediante un informe y un reporte ejecutivo que integran los siguientes temas generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados. Avance en la atención del problema o necesidad para el que fue creado el programa.</li> <li>• Productos. Avance en la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria y el ejercicio el presupuesto.</li> <li>• Presupuesto. Cambios en los recursos ejercidos por el programa en el ejercicio fiscal evaluado y anteriores.</li> <li>• Cobertura. Definición y cuantificación de la Población Potencial, Objetivo y Atendida, así como la localización geográfica de la Población Atendida.</li> <li>• Seguimiento de aspectos susceptibles de mejora. Avance en los compromisos de mejora que definen los</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analizar el cumplimiento de metas en la entrega de productos y sostenibilidad de los resultados.</li> <li>• Estudiar cambios en las condiciones de los beneficiarios como consecuencia directa o indirecta (atribuible o no) de los productos entregados.</li> </ul> <p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valoración ex-post de la intervención.</li> <li>• Recoge información primaria y secundaria.</li> <li>• Reconstruye la cadena de valor de la política en cuanto a los indicadores de producto y resultado.</li> <li>• Realiza un análisis descriptivo de los cambios generados por la intervención.</li> <li>• Valora los efectos de la intervención sin determinar causalidad.</li> <li>• Identifica los factores que pueden contribuir con el logro de los resultados.</li> <li>• Valora si la intervención cumplió sus metas.</li> <li>• Concluye lo que se debe cambiar en la intervención para mejorar el resultado.</li> </ul> <p>¿Cuáles preguntas permite responder?</p>			

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
	<p>programas a partir de las evaluaciones.</p> <p>Más información en <a href="https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx">https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_especifica_desempeno.aspx</a></p>	<p>Preguntas generales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La política está atendiendo a la población objetivo?</li> <li>• ¿Se entregaron los productos planeados?</li> <li>• ¿Cuáles son los resultados de la política?</li> <li>• ¿Cuáles son los efectos directos o indirectos (atribuibles o no) de la política?</li> </ul> <p>Valoración de los resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál fue la efectividad de la política para cumplir sus objetivos?</li> <li>• ¿Los productos tuvieron la calidad y oportunidad esperadas?</li> <li>• ¿La política ha generado resultados adicionales a los planteados en los objetivos?</li> </ul> <p>Valoración del diseño de la política</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La política obtuvo resultados con los insumos dispuestos desde el inicio o fue necesario buscar nuevos insumos?</li> <li>• ¿Existieron factores externos que llevaron a</li> </ul>			

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
		<p>la obtención de los resultados?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existieron sinergias con otras intervenciones?</li> </ul> <p>Aspectos metodológicos de este tipo de evaluación pueden verse en:  <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Resultados.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Resultados.pdf</a></p>			
Evaluación de impacto	<p>Este tipo de evaluación permite medir, mediante el uso de metodologías cuantitativas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son atribuibles a dicha intervención. Es común que aplique un modelo contrafactual. Es decir, determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido.</p> <p>Usualmente, este tipo de evaluación demanda un mayor tiempo y costo en su desarrollo, con respecto a los otros tipos de evaluaciones. Es importante indicar que no todas las intervenciones cuentan con las condiciones necesarias en términos de información sobre beneficiarios y no beneficiarios o de mediciones antes y después de la intervención. Esto se relaciona con el tema de</p>	<p>Permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública; es decir, cuantificar el impacto de un programa (política o proyecto) sobre un conjunto de resultados.</p> <p>La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado.</p> <p>Las utilidades de este tipo de evaluación son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuda a determinar qué programas tienen efectos esperados.</li> <li>• Promueve la rendición de cuentas.</li> <li>• No solo determina si un programa funciona bien o no.</li> <li>• Ayuda a mejorar sus efectos.</li> </ul>	<p>Permite responder la pregunta: ¿qué parte de resultados finales (a nivel de OBJETIVOS) es atribuible al programa?</p> <p>La evaluación de impacto mide, utilizando evidencia causal, si el progreso con respecto a los objetivos es causado por el programa</p> <p>Una evaluación de impacto nos permite responder a la pregunta básica de si el programa funciona.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el impacto del programa? (magnitud)</li> <li>• ¿Todos los componentes del programa son necesarios para lograr impacto? ¿Qué elementos del programa son más importantes para lograr impacto?</li> <li>• ¿Algunos grupos de beneficiarios están más</li> </ul>	<p>Su objetivo es valorar los resultados -a nivel de producto, efecto e impacto- de la intervención para resolver o mitigar la problemática que la origina, centrándose en los cambios (positivos o negativos) generados sobre su población sean estos planificados o no. Usualmente se presenta mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de los efectos: busca medir los cambios o resultados (corto y mediano plazo) directamente atribuibles a la intervención.</li> <li>• Evaluación de los impactos: busca medir los cambios directos e indirectos (largo plazo) atribuibles a la intervención.</li> </ul>	<p>se centra en averiguar si la intervención efectivamente mitiga el problema que le da razón de ser: ¿un aumento de los impuestos sobre el tabaco hace que la gente fume menos? ¿El descenso de la siniestralidad en las carreteras se debe a la implantación del carné por puntos o a otros factores? La evaluación de impacto valora el grado de consecución de los objetivos estratégicos del programa. Puesto que la evolución de los problemas sociales es consecuencia de muchos factores y el objeto de diversas políticas, el interés de la evaluación de impacto no es solamente medir cambios en la magnitud del problema, sino conseguir atribuir la causalidad de estos cambios al programa o a la política que se evalúa e identificar las razones</p>

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
	<p>evaluabilidad, que vimos en la sección 4 de este módulo.</p> <p>En síntesis, las evaluaciones de impacto tienen como propósito estimar la diferencia entre el incremento de las variables (o indicadores) producido por la intervención de los programas y el incremento vegetativo de las mismas variables, pero sin dicha intervención. Además, se deben medir el acceso, la cobertura y el nivel de satisfacción respecto a la intervención.</p> <p>Más información en: <a href="https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx">https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx</a></p>	<p>Para esto, es necesario hacerse la pregunta: ¿cuál habría sido el resultado observado en un participante en ausencia del programa? Dado que esta pregunta no tiene una respuesta observable en la realidad, es necesario construir un resultado hipotético de un individuo tratado en ausencia del programa. A esto se le llama contrafactual.</p> <p>Dentro de las técnicas de evaluación de impacto utilizadas por SINERGIA se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Experimentos (randomized controlled trials)</li> <li>• Emparejamiento</li> <li>• Diferencias en diferencias</li> <li>• Variables instrumentales</li> <li>• Regresión discontinua</li> </ul> <p>¿Cuáles preguntas permite responder?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué le habría pasado a los beneficiarios de la intervención si el programa no hubiese existido?</li> <li>• ¿Qué tanto de los efectos sobre los beneficiarios se le puede atribuir y qué tanto a otros factores?</li> <li>• ¿Qué tan efectivo fue el programa en lograr sus objetivos?</li> <li>• ¿Hubo cambios, y de qué magnitud, en los problemas atacados por el programa?</li> </ul>	<p>afectados por la intervención que otros?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existen efectos adversos no planificados?</li> <li>• ¿Entre dos posibles alternativas en un aspecto de diseño de un programa, qué alternativa genera mayor impacto?</li> <li>• ¿Los resultados de un programa en un contexto, son válidos en otro contexto específico?</li> </ul> <p>Dado que hacer una buena evaluación de impacto puede ser costoso, podemos decidir no hacer una...</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la evidencia existente nos permite saber con bastante certeza que la intervención será positiva</li> <li>• Cuando, sin tener certeza acerca del impacto esperado, la evaluación de procesos revela que hubo fallos muy importantes en la implementación</li> <li>• Cuando los requerimientos no se dan (e.g. tamaño muestral suficiente, contraparte adecuada)</li> </ul> <p>Aspectos metodológicos de este tipo de evaluación pueden verse en: <a href="https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de">https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de</a></p>		<p>plausibles de lo que se ha conseguido y de lo que puede haber fallado. Este tipo de evaluación es adecuado en programas maduros y estables, que tengan una teoría del cambio clara y un período de operación suficiente para que los impactos hayan comenzado a producirse. También es un tipo de evaluación utilizado en programas que operan en lugares distintos, bajo variantes, estrategias o componentes diferentes y en los cuales el interés está en determinar qué variante o qué componente se asocia con un nivel de impacto más elevado.</p>



Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Se podría modificar el diseño del programa para mejorar sus efectos?</li> <li>• ¿Se justifican los costos de la intervención?</li> <li>• ¿Hubo consecuencias inesperadas de la intervención?</li> </ul> <p>Aspectos metodológicos de este tipo de evaluación pueden verse en:  <a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Impacto.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Impacto.pdf</a></p>	<a href="#">evaluaci%C3%B3n_(R.Cooper)_0.pdf</a>		
Evaluación de eficiencia			<p>La evaluación de eficiencia tiene dos ramas: el análisis costo-beneficio y el análisis costo-efectividad:</p> <p>Análisis costo-beneficio: compara los beneficios del programa con sus costos en una unidad común</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implica monetizar los costos y beneficios</li> <li>• Se realiza generalmente ex-ante</li> </ul> <p>Análisis Costo-Efectividad: compara el cambio en la variable de impacto principal con los costos del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite comparar el impacto relativo de distintas intervenciones</li> <li>• Se realiza generalmente ex-post</li> </ul>		<p>El hecho de operar con presupuestos limitados hace que los decisores y los gestores públicos se planteen preguntas sobre la eficiencia de las intervenciones: ¿los impactos justifican los costes? ¿Hay políticas o formas de gestión alternativas con niveles de resultados similares a un coste más bajo? Las evaluaciones de eficiencia son adecuadas para programas maduros y bien establecidos, sobre cuyos impactos exista información que pueda usarse para ponderar costes. También son evaluaciones adecuadas para sopesar distintas alternativas de diseño en el momento de planificar una intervención.</p>

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
			<p>Cada proyecto tiene costos de oportunidad. El análisis de costo-efectividad nos permite contestar preguntas acerca de esos costos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿El proyecto representa el mejor uso de recursos limitados?</li> <li>• Entre las posibles alternativas para las cuales tenemos evidencia, ¿cuál es la alternativa que tendrá mayor impacto por cada dólar invertido?</li> </ul> <p>Este tipo de evaluación permite responder ¿Se logra el impacto de una manera eficiente?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Es el costo del programa razonable en relación con la magnitud del impacto?</li> <li>• ¿Existen intervenciones alternativas que cumplirían los mismos objetivos a menor costo?</li> <li>• ¿Los recursos son usados de manera eficiente?</li> </ul> <p>Aspectos metodológicos de este tipo de evaluación pueden verse en:</p> <p><a href="https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluaci%C3%B3n_(R.Cooper)_0.pdf">https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/2.Tipos_de_evaluaci%C3%B3n_(R.Cooper)_0.pdf</a></p>		
Otras evaluaciones realizadas		Evaluación ejecutiva Establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del			

Tipo de evaluación	CONEVAL (México)	SINERGIA (Colombia)	J-PAL	MIDEPLAN (Costa Rica)	Ivàlua
		programa en revisión: Diseño, Resultados, Insumos, Manejo Operativo, Estructura Organizacional, Actividades de Direccionamiento, Seguimiento y Control.			

Anexo 2. ¿Cómo puedo hacer el análisis de evaluabilidad?

Organización	Pasos para realizar análisis de evaluabilidad
FIDA	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificar la intervención a evaluar</li> <li>2. Definir límites y resultados esperados del estudio de evaluabilidad</li> <li>3. Identificar recursos disponibles para la evaluación</li> <li>4. Revisión de la documentación disponible</li> <li>5. Verificar compromiso con las partes interesadas</li> <li>6. Definir preguntas de evaluación que preocupan a las partes interesadas</li> <li>7. Valorar posibles diseños de evaluación</li> </ol>
Agencia de Evaluación de la Calidad de España	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisar la calidad de conceptualización del programa (diseño, objetivos, necesidades de la población beneficiaria)</li> <li>2. Examinar la lógica de intervención de abajo hacia arriba (desde las acciones hasta lo objetivos)</li> <li>3. Verificar la existencia y accesibilidad de información (en cantidad y calidad)</li> <li>4. Informar sobre la implicación y disposición del equipo gestor valorando sus resistencias y colaboración</li> <li>5. Analizar la dotación de recursos para a evaluación</li> <li>6. Crear un clima favorable entre “evaluadores” y “evaluados”</li> </ol>
CONEVAL México	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antes de planear la evaluación de impacto se plasme en un documento la existencia de estos elementos.</li> <li>2. Este documento debe ser presentado por la dependencia o institución a cargo del programa y será analizado por el CONEVAL.</li> <li>3. Dicho documento no deberá sobrepasar las diez cuartillas con interlineado sencillo.</li> <li>4. A partir del análisis de este documento se emitirá una opinión sobre la factibilidad de llevar a cabo la evaluación de impacto, o en su defecto realizar otro tipo de evaluación de seguimiento de resultados.</li> <li>5. El documento debe contener:             <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Antecedentes del programa (describir el surgimiento del programa, definición del problema que pretende solucionar, describir el tipo de beneficio que el programa otorga y cuáles han sido sus variantes a lo largo del tiempo)</li> <li>b. Diseño de la intervención (describir el área de atención del programa, la población objetivo, cobertura, mecanismos de focalización, selección de beneficiarios directos, tipos de apoyos)</li> <li>c. Objetivos de la evaluación (Descripción de las razones para realizar la evaluación de impacto, señalar cuáles son los objetivos generales y específicos de la</li> </ol> </li> </ol>

Organización	Pasos para realizar análisis de evaluabilidad
	<p>evaluación, presentar las interrogantes que se quiere responder)</p> <p>d. Información disponible (describir el tipo de información con la que se cuenta sobre beneficiarios y no beneficiarios antes de la implementación del programa, durante la aplicación del programa o al finalizar, mencionar si el programa recaba esta información con encuestas propias y de qué tipo son (transversales o longitudinales) o si es posible tener información de otras fuentes)</p> <p>e. Metodología aplicable (proponer el método más factible para la construcción del contrafactual. Los métodos se pueden dividir en dos grupos: experimental y cuasiexperimental)</p>

Fuentes: AEVAL (2007), CONEVAL (n.d), IFAD 2015.