

# GUÍA

## PARA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS EN EDUCACIÓN



# AUTORIDADES

Presidenta de la Nación

**DRA. CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER**

Ministro de Educación

**PROF. JUAN CARLOS TEDESCO**

Secretario de Educación

**PROF. ALBERTO SILEONI**

Secretario de Políticas Universitarias

**DR. ALBERTO DIBBERN**

Subsecretaria de  
Equidad y Calidad

**PROF. SUSANA MONTALDO**

Subsecretario de  
Planeamiento Educativo

**LIC. OSVALDO DEVRIES**

Subsecretario de Coordinación Administrativa

**ARQ. DANIEL IGLESIAS**

Secretario General del  
Consejo Federal de Educación

**PROF. DOMINGO DE CARA**

Directora Ejecutiva del  
Instituto Nacional de Educación

**PROF. MARÍA ROSA ALMANDOZ**

Directora Ejecutiva del Instituto Nacional  
de Formación Docente

**PROF. MARÍA INÉS ABRILE DE VOLLMER**

Directora Nacional de Información y  
Evaluación de la Calidad Educativa

**Lic. MARTA KISILEVSKY**

Elaboración:

Área de Investigación / Coordinadora: Liliana Pascual  
Magdalena Chiara

Relaciones Institucionales y Comunicaciones:

*Agustina López*

Diseño y Diagramación:

*Karina Actis*

*Juan Pablo Rodríguez*

*Coralia Vignau*

# ÍNDICE

Presentación .....	5
<b>1. “Pasando en limpio” los CONCEPTOS.....</b>	<b>7</b>
¿Qué se entiende por evaluación? .....	7
¿Cuál es la diferencia con el monitoreo?.....	8
¿Qué se entiende por “programa”? ¿Cómo se relaciona “programa” y “política”?.....	8
¿Cuáles son los componentes de un programa? .....	9
¿Cuáles son las funciones de la evaluación de programas? .....	9
¿Quiénes son los actores a considerar en una evaluación? .....	10
Con relación a este capítulo, tenga en cuenta que .....	10
Bajando a la práctica .....	11
Para seguir indagando .....	11
<b>2. Decisiones en torno al DISEÑO de los Estudios Evaluativos.....</b>	<b>12</b>
Evaluación y ciclo de vida de los programas: ¿cuándo evaluar? .....	12
La definición de las PREGUNTAS: momento clave en el diseño de un estudio evaluativo.....	12
Una vez definidas las preguntas, ¿cuáles son las decisiones a tomar para diseñar un estudio evaluativo? .....	13
¿Cuáles son los tipos posibles de evaluación de programas? .....	14
Con relación a este capítulo, tenga en cuenta que .....	16
Bajando a la práctica .....	16
Para seguir indagando .....	16
<b>3. La Evaluación en DIEZ fases .....</b>	<b>17</b>
Fase 1: Conformación del equipo evaluador.....	17
Fase 2: Reconstrucción de las coordenadas del programa a evaluar .....	17
Fase 3: Identificación de los actores e involucrados.....	18
Fase 4: Recorte y Descripción del Problema Focal .....	18
Fase 5: Definición de las preguntas y enunciación de los objetivos .....	19
Fase 6: Operacionalizando las preguntas para avanzar en la indagación .....	20
Fase 7: Relevamiento de datos .....	21
Fase 8: Análisis de los datos .....	22
Fase 9: Elaboración del informe.....	23
Fase 10: Devolución de los resultados .....	25
<b>Estudios Evaluativos realizados por DINIECE en el último año .....</b>	<b>26</b>



## PRESENTACIÓN

La evaluación de programas ha experimentado un importante crecimiento en las últimas décadas en el campo del desarrollo territorial y económico, así como en salud, asistencia social y educación.

Estos avances se basan en el supuesto de que los estudios evaluativos pueden contribuir de manera sostenida con el proceso de mejora continua de las políticas públicas, tanto en su diseño como en su implementación, haciendo de este modo más efectivas las intervenciones públicas.

A la complejidad propia del diseño e implementación de políticas orientadas a los servicios sociales universales, la política educativa suma algunas particularidades (su institucionalidad, la naturaleza de sus contenidos básicos y los actores que la sostienen, entre otros) que le confieren atributos particulares a los procesos que se suceden en torno al ciclo de la intervención pública. En este contexto complejo, la disponibilidad de información confiable y válida resulta de vital importancia para mejorar la oportunidad y pertinencia de la toma de decisiones.

Dado el interés del Ministerio de Educación de la Nación por promover el desarrollo y fortalecimiento de capacidad estatal en torno a la generación, uso y reflexión sobre la información en los distintos niveles del sistema educativo nacional; y respondiendo a los requerimientos realizados por distintas jurisdicciones, la DiNIECE pone a disposición de las instituciones provinciales este documento que busca “pasar en limpio” una metodología de evaluación de programas en educación.

La misma ha sido elaborada recuperando desarrollos adaptados a los requerimientos de la política educativa y sistematizando distintas metodologías aplicadas por la DiNIECE en evaluaciones a escala nacional realizadas en los últimos años.<sup>1</sup>

Se advierte al lector que no encontrará aquí un “manual” de evaluación de programas y menos aún un estado del arte al respecto. La literatura existente es vasta y sería imposible sistematizarla en tan pocas páginas. Sin pretensión de sustituir aquella lectura, este documento pasa revista a un conjunto de consideraciones conceptuales, metodológicas y técnicas que -- a juicio del equipo de la DiNIECE -- pueden ser de utilidad para quienes desde los niveles provinciales deseen avanzar en el diseño e implementación de estudios evaluativos de programas en educación.

Esta guía es una herramienta que busca orientar a los equipos de evaluación en el diseño y ejecución de estudios evaluativos. Para ello, se organiza tendiendo a responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los conceptos básicos relativos a la evaluación y al mundo de los programas?

- ¿Cuáles son las alternativas disponibles en modelos de evaluación? ¿Cuáles los criterios para seleccionar el modelo más adecuado en un contexto concreto?

- ¿Cuáles son las fases que atraviesa un proceso de evaluación? ¿Cuáles sus propósitos, alcance y operaciones?

Si bien este documento pone el foco en los programas en tanto unidades de evaluación, no los considera como ámbitos aislados del conjunto de la política educativa. Esta decisión supone reconocer que el programa “en acción” se articula con otras intervenciones que constituyen la política educativa.

Este documento está organizado en tres partes. Una primera parte, pasa en limpio un conjunto de conceptos que ayudan a comprender qué se entiende por evaluación y cuáles son las diferencias con el monitoreo, la especificidad de los programas y su relación con la política pública, los componentes de un programa, las funciones de la evaluación y sus actores. En una segunda parte, se pasa revista a las decisiones críticas que tienen lugar en torno al diseño de estudios evaluativos situando a la evaluación en el ciclo de vida de los programas, la definición de las preguntas y las decisiones clave que determinan la adopción del modelo a adoptar; el apartado termina con una muy sintética presentación de los modelos posibles y sus atributos principales. La tercera parte, define los propósitos, alcance y operaciones de cada fase.

Cada apartado finaliza con una recapitulación de las ideas centrales y, dados los propósitos de este documento, con consideraciones prácticas para orientar a los evaluadores en el diseño y ejecución de estudios evaluativos.

<sup>1</sup> En las referencias bibliográficas se consignan las evaluaciones realizadas por la DiNIECE en los últimos años cuyas reflexiones se recuperan en este documento.





# 1. “PASANDO EN LIMPIO” LOS CONCEPTOS

## ¿QUÉ SE ENTIENDE POR EVALUACIÓN?

Evaluar consiste en determinar el valor o mérito de algo. En consecuencia, implica alguna identificación de criterios y estándares relevantes y la realización de un análisis adecuado a ellos. Tal como señala Mokate (2000), la evaluación aplicada a la gerencia de acciones públicas requiere de la especificación y concertación de expectativas, criterios y/o estándares y su aplicación a la valoración de las iniciativas.

Uno de los aspectos conceptualmente más potentes para entrar a esta cuestión es que la evaluación reconoce que el plan de acción que un programa se propone es una *hipótesis* de trabajo.

Desde esta perspectiva, la evaluación reconstruye las relaciones causales esperadas en clave de actividades → productos → objetivos intermedios (efectos) → objetivo final (impacto).

Así, el diseño de la evaluación (y las actividades que compromete) tiene que apuntar a poner en el centro del análisis al *problema focal* al cual el programa busca resolver (paliar o modificar) y reconstruir los cambios en aquellos *factores que* (supone esa hipótesis de trabajo que es el programa) *inciden de manera más decisiva en la modificación* (progresiva) del problema focal.

La evaluación debe ser concebida como un proceso de aprendizaje de la gestión. Sin embargo, es necesario dar cuenta de ciertas condiciones para que ello suceda, a saber:

- Un primer tema es el que refiere a quiénes son los sujetos de la evaluación.
- Un segundo aspecto refiere a las funciones que cumplirá la evaluación.
- Un tercer aspecto a considerar es el manejo oportuno de los flujos de información (que resultan de la evaluación); la misma deberá ser relevante y acorde a los intereses de los actores y a sus posibilidades de transformación de la realidad.

A diferencia de otras valoraciones que se suceden en la vida cotidiana y en la gestión, la evaluación supone la aplicación sistemática y explícita de ciertos procedimientos regidos por los principios de la confiabilidad y validez.

■ ■ ■ ■ ■ La evaluación implica una reflexión, esto es, “tomar distancia de la acción para tomar ésta como ‘objeto’ de análisis, para revisar qué es lo que se está proponiendo o qué se está haciendo o qué se ha hecho, analizar las características de las metodologías de intervención planteadas o desplegadas, y determinar si la orientación es efectivamente hacia la direccionalidad deseable, aclarando cuáles escollos y cuáles facilidades se presentan y cuáles logros se esperan y/o se han obtenido”.

Nirenberg (2008)

■ ■ ■ ■ ■ Por ejemplo, el diseño de la evaluación de un programa orientado a mejorar la retención de alumnos en los primeros años de la escuela básica, deberá explicitar cuáles son los factores (operacionalizados en variables) que supone inciden más decisivamente en ese problema y valorar el desempeño de esas variables sobre las cuales el programa busca intervenir (formación docente, organización escolar, recursos didácticos, becas, entre otros).

## ¿CUÁL ES LA DIFERENCIA CON EL “MONITOREO”?

El “monitoreo” de programas se ha diferenciado de la “evaluación” en tanto éste hace un seguimiento de las acciones de la iniciativa que se evalúa y los productos de dichas acciones; busca detectar de manera oportuna deficiencias en el proceso de ejecución para hacer ajustes en la gestión. Su marco de referencia es el plan de actividades y, en consecuencia, analiza la ejecución de las actividades en relación a dicho plan.

El monitoreo hace un *seguimiento* de la ejecución de actividades, la asignación de los productos y el modo y cantidad como son usados los recursos.

La “evaluación”, tal como se la ha definido, se extiende más allá que el monitoreo porque reconoce que el plan de acción; tal como señala Mokate (2000), constituye una hipótesis con respecto al camino que puede conducir al logro de los objetivos. La evaluación busca comprobar que el camino elegido efectivamente esté conduciendo a las mejoras en las condiciones de vida que se buscaban promover.

Como puede advertirse, la formulación de las preguntas define el tipo de evaluación y los procedimientos a adoptar.

■ ■ ■ ■ ■ El **monitoreo** se dirige a las preguntas siguientes:

- i) ¿en qué medida cumple la iniciativa las actividades especificadas en su programación?
- ii) ¿qué coincidencia se presenta entre la cantidad y calidad de los servicios o actividades esperados y los que se están generando?
- iii) ¿en qué medida está la iniciativa llegando a los beneficiarios apropiados?
- iv) ¿los recursos del programa se utilizan de manera apropiada? y
- v) ¿cuáles son las satisfacciones y las insatisfacciones de diversos involucrados con respecto al desenlace de la iniciativa?

Mokate, 2000

■ ■ ■ ■ ■ La **evaluación**, entonces, propone responder las siguientes preguntas, entre otras:

- i) ¿en qué medida cumple la iniciativa los objetivos que justificaba su existencia?. ¿En qué medida cumple dichos objetivos con la calidad esperada, en los tiempos y lugares esperados?
- ii) ¿cumple los objetivos de manera eficiente?, ¿equitativa?, ¿sostenible?
- iii) ¿qué efectos (positivos y/o negativos) se generan, diferentes a los que se reflejan en los objetivos?
- iv) ¿hay determinadas circunstancias o características entre las poblaciones objetivo que facilitan (o dificultan) el logro de los objetivos?
- v) ¿cuáles características de la gestión facilitan (o dificultan) el logro de los objetivos?

Mokate, 2000

## ¿QUÉ SE ENTIENDE POR “PROGRAMA”? ¿CÓMO SE RELACIONA “PROGRAMA” Y “POLÍTICA”?

El objeto de una evaluación es un programa o proyecto que se propone con el fin de mejorar y modificar distintos factores que hacen a un funcionamiento insatisfactorio de la educación y sus instituciones.

“Programa” y “proyecto” son conceptos relacionados que aluden a distintos niveles de organización en la “cascada de la planificación”. En ambos casos, se trata de acciones que se orientan a objetivos definidos conforme un determinado diagnóstico de una situación o problema. En adelante, haremos referencia de manera genérica a los “programas”.

Ahora bien, a lo largo de su ciclo de vida, los programas no se mantienen en “estado puro”; ya que cuando se ponen en marcha, se relacionan con otros programas, o con otras formas de organización.

La relación de los “programas educativos” con la “política educativa” en los distintos niveles (nacional, provincial o departamental) depende de las características que asumen los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales.

Este último aspecto resulta clave en tanto las capacidades disponibles colaborarán con el “modelado” del “programa” como “respuesta” a las cuestiones problematizadas en cada nivel.

### ■ ■ ■ ■ ■ Proyecto:

Es una empresa planificada consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un periodo de tiempo dados.

### ■ ■ ■ ■ ■ Programa:

Se constituye por un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. Establece las prioridades de la intervención, identificando y ordenando los proyectos, definiendo el marco institucional y asignando los recursos que se van a utilizar”.

ONU (1984)

■ ■ ■ ■ ■ El concepto de “gestión” permite establecer conexiones entre el concepto de “política educativa” y de “programa” ya que cuando se habla de **gestión de la política educativa**, se está hablando (también) de “programas en acto”.

## ¿CUÁLES SON LOS COMPONENTES DE UN PROGRAMA?

Así definido, un programa supone la existencia de ciertos componentes que expresan decisiones de los actores gubernamentales sobre el "POR QUÉ", "QUÉ", el "COMO", el "CUANDO", el "CON QUÉ" y el "PARA QUÉ", en parte, de una determinada intervención pública en educativa.

- Implica recortar un **PROBLEMA FOCAL** y la indagación en los factores que inciden decisivamente en el mismo. Este análisis supone la existencia de un **DIAGNÓSTICO** (más o menos participativo) de cuál es la estructura y dinámica de la problemática en torno a la cual se propone intervenir y que justifica, además, la necesidad de intervención.
- Supone la adscripción o construcción de una determinada **TEORÍA DEL CAMBIO** del problema focal sobre el cual pretende intervenir.
- Como resultado de la identificación del problema focal, el análisis diagnóstico y la explicitación (o no) de la teoría del cambio que sostiene al programa, es necesario que estén planteados un conjunto de **OBJETIVOS** que orienten la acción, expresando su **POBLACIÓN OBJETIVO**.
- Para alcanzar estos objetivos, el programa diseña un conjunto de **ACTIVIDADES** a las que se les asignan **RECURSOS**, previstos en el presupuesto del programa o bien aquellos regulares de la institución en la cual el programa va a desarrollarse.
- Los objetivos buscan alcanzar un conjunto de **RESULTADOS** que prefiguran la situación objetivo que se quiere alcanzar una vez finalizado el programa, así como la **COBERTURA** que espera alcanzar.

Cabe destacar que estos componentes suelen estar presentes de manera explícita en los documentos de los programas, aunque con niveles desiguales de coherencia interna. Sin embargo, el equipo de evaluación puede encontrarse en algún caso con un conjunto de intervenciones denominadas por sus responsables como "programa" pero que no tengan explicitados la totalidad de estos componentes, o bien, los mismos padezcan de ciertas inconsistencias internas.

Esta situación enfrenta al equipo evaluador a la tarea de reconstruir (recuperando la visión de sus promotores a través de entrevistas y documentos) el objeto a evaluar, esto es, el problema focal, el diagnóstico de partida, sus objetivos implícitos y su población objetivo, actividades principales y, probablemente, sus recursos.<sup>2</sup> En estas circunstancias, se trata de una tarea inicial que hará posible -- posteriormente -- el diseño del estudio evaluativo.

## ¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES DE LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS?

La evaluación tiene como función principal la de **TOMAR DECISIONES** en torno a una determinada intervención.

Las funciones de los estudios evaluativos son diversas; la literatura (Fernández Ballesteros, 1997) señala cuatro posibles a saber:

- **Conocer acerca de las actuaciones sobre el programa:** Auxiliar en la toma de decisiones sobre el objeto a evaluar para eliminar la intervención, sustituirla por una alternativa o mejorarla.
- **Justificar las decisiones** ya emprendidas.
- **Fundamentar un gasto presupuestario:** Sustentar la ejecución presupuestaria con información adicional referida a los objetivos previstos y sus logros.
- **Contrastar teorías:** A pesar de las diferencias que existen entre la investigación académica y los estudios evaluativos, es posible que una evaluación sea solicitada con la finalidad de contrastar las hipótesis que sustentaron el diseño del programa.

Dadas estas funciones posibles, el equipo evaluador deberá indagar **PARA QUÉ** ha sido encargada la evaluación, esto es, cuáles son sus propósitos tanto explícitos como implícitos.

### Componentes de un programa:

- **Problema Focal.**
- **Diagnóstico.**
- **Teoría del cambio.**
- **Objetivos.**
- **Población objetivo.**
- **Actividades,**
- **Recursos.**
- **CoBERTURA.**
- **Resultados.**

<sup>2</sup> En algunos casos, los recursos tienen distintos orígenes (presupuestarios y no presupuestarios y de diferentes organismos) de modo que la tarea de la evaluación será también reconstruirlos en su origen, institucionalidad de gestión y magnitud.

## ¿QUIÉNES SON LOS ACTORES A CONSIDERAR EN UNA EVALUACIÓN?

En su diseño, el equipo evaluador tiene que prestar suma atención a los actores de la evaluación.

En cada uno de los niveles en que un programa despliega su implementación, sus procesos y resultados (éxitos y fracasos) dependen de los actores que intervienen.

El desarrollo de un estudio evaluativo requiere de dar cuenta de los distintos niveles en que los actores intervienen. Desde esta perspectiva, podría configurarse dos grupos de actores de la gestión, a saber:

- **Actores directamente comprometidos con el desarrollo del programa:** equipo responsable (político y técnico) y contrapartes provinciales, departamentales y en los establecimientos.
- **Actores cuyas tomas de posición y aportes inciden en el desarrollo del programa:** sea desde sus aportes como desde la capacidad de veto que puedan tener (responsables de las áreas regulares de los ministerios – sean nacionales o provinciales –, responsables de las instancias subnacionales vinculadas, legisladores, actores escolares, entre otros).

La identificación de los **niveles de análisis** resulta central para identificar los actores que, en cada

nivel, se encuentran en uno y otro grupo.

Ahora bien, ¿por qué es importante identificar a los actores de la implementación de un programa?

- Porque los actores facilitan u obstaculizan el desarrollo de un programa conforme la convergencia o divergencia de las orientaciones del programa respecto de sus intereses.
- Porque las visiones acerca del problema que ellos tienen tendrá incidencia directa o indirecta en la reorientación del programa.
- Porque cada uno de ellos tiene (por fuera del programa) ciertos mandatos institucionales.
- Porque, más allá de los recursos que un programa tiene para llevar adelante las actividades previstas, estos se combinan en cada nivel con recursos de otro tipo aportados por los actores que participan directa o indirectamente.

Es necesario reconstruir los recursos, visiones, intereses y mandatos para comprender y explicar las orientaciones y caminos que un programa asume en su implementación. Asimismo, es importante identificar los actores con los que se analizarán los resultados de la evaluación para contribuir con el desarrollo de capacidad estatal.

### Actores:

*Aquellas "formas concretas", ya sea organizaciones o individuos, que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión de un programa.*

### Atributos de los actores:

- Intereses.
- Visiones sobre el problema.
- Mandatos.
- Recursos.

### → Con relación a este capítulo, tenga en cuenta que...

- Evaluar un programa es determinar su valor en relación a ciertos criterios y estándares deseables.
- La evaluación supone una reflexión que toma distancia del programa y su implementación, a través de la aplicación de procedimientos sistemáticos que respondan a los criterios de la confiabilidad y validez.
- A diferencia de la "evaluación", el "monitoreo" hace un seguimiento de las acciones de la iniciativa que se evalúa y los productos de dichas acciones.
- En su implementación, los programas se convierten en política educativa y la trama de intervenciones constituye su contexto.
- El diseño de un estudio evaluativo tiene que tener en cuenta los distintos componentes de un programa: problema focal, diagnóstico, teoría del cambio, objetivos, actividades y recursos.
- La función principal de un estudio evaluativo es tomar decisiones en torno a una determinada intervención.
- Los actores contribuyen con la implementación de un programa educativo desde sus intereses, visiones acerca del problema, mandatos institucionales y aporte de recursos.

### → Bajando a la práctica...

- Todo estudio evaluativo debe ser pensado, desde su diseño, como proceso de *aprendizaje institucional*.
- Es imprescindible explicitar los *procedimientos* a adoptar para fundamentar la validez de los resultados.
- El ámbito de análisis de un estudio evaluativo debe recuperar el *contexto* de la *política* en el que dicho programa tiene lugar.
- Si los componentes de un programa no resultan del todo claros o explícitos, la tarea inicial del evaluador consistirá en reconstruir las coordenadas básicas del programa.
- El equipo evaluador deberá desentrañar "*para qué*" ha sido encargada la evaluación para poder identificar las preguntas que resulten social e institucionalmente relevantes para la posterior toma de decisiones.
- La identificación de los actores es clave para dar cuenta de la complejidad de la implementación al momento de responder a las preguntas que el estudio se plantea y para proponer espacios de participación desde los cuales analizar críticamente los resultados.

### → Para seguir indagando...

Fernández Ballesteros, R (1996) *Evaluación de Programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Ed. Síntesis, Madrid

Mokate, K. (2000); *El Monitoreo y la evaluación: Herramientas indispensables de la gerencia social*. Notas de Clase. INDES/ BID. [www.indes.iadb.org](http://www.indes.iadb.org)

Niremberg.O. (2007) "Modelos para la evaluación de políticas: insumos para una mejora de la gestión". En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. *Gestión de la Política Social: Conceptos y herramientas*. Co-ediciones UNGS, Buenos Aires. En prensa.

## 2. DECISIONES EN TORNO AL DISEÑO DE LOS ESTUDIOS EVALUATIVOS

### EVALUACIÓN Y CICLO DE VIDA DE LOS PROGRAMAS: ¿CUÁNDO EVALUAR?

No todos los estudios evaluativos son iguales.

Más allá de las diferencias, las evaluaciones contribuyen (de hecho) a los objetivos de profundizar la transparencia de la acción gubernamental y a mejorar el desarrollo de la gestión. En esta línea de reflexión, son distintos los momentos en que la evaluación puede aportar a estos propósitos generales.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el ciclo de políticas no está organizado en momentos estancos, sino en que es un continuo **diseño → implementación → evaluación → redefinición**. Desde esta perspectiva, si bien la evaluación es una acción sistemática y diferenciada, entra en diálogo (y debe hacerlo también sistemáticamente) con los otros momentos del ciclo de política (diseño e implementación) produciendo en ellos modificaciones.

Así concebido el ciclo de vida de las políticas, la evaluación es diferente según aborde aspectos del diseño o de la implementación y en consecuencia puede ser realizada:

- Antes de iniciado el programa: *evaluación ex ante*.
- Durante la implementación del programa: *evaluación ex post*.
- Una vez finalizado el programa: *evaluación ex post*.

Ahora bien, la decisión acerca del tipo de estudio evaluativo a encarar depende no sólo del momento en que la evaluación tiene lugar sino muy especialmente de las **preguntas** que dan lugar al estudio evaluativo y las posibilidades institucionales y presupuestarias existentes para el desarrollo del estudio.

### LA DEFINICIÓN DE LAS PREGUNTAS: MOMENTO CLAVE EN EL DISEÑO DE UN ESTUDIO EVALUATIVO

Toda evaluación compromete una reflexión sistemática y fundada acerca de la acción. Esa reflexión no se da en abstracto sino en las relaciones entre los actores de la gestión del programa y de la política educativa.

En consecuencia, para que exista una relación virtuosa entre evaluación y gestión es necesario que el equipo evaluador indague en las preocupaciones que dan lugar a la evaluación y formule de manera explícita las preguntas que orientan dicha reflexión.

Debe advertirse que no se trata de una traslación lineal de las preocupaciones de quien solicita la evaluación a las preguntas que orientarán la indagación.

La formulación de las preguntas constituye un momento crucial del diseño del estudio evaluativo y comprende un *trabajo crítico* del equipo evaluador que debe tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- ♦ Las necesidades y motivaciones que dieron lugar al requerimiento. Por ejemplo: fundamentar un requerimiento presupuestario; indagar acerca de cómo el programa está desarrollándose a nivel de departamentos o escuelas; por citar algunos ejemplos.
- ♦ El estado del arte respecto de la problemática en la que se inscribe el estudio. Por ejemplo, los estudios acerca del fracaso escolar, educación y pobreza, calidad educativa, dinámica escolar; por citar algunos ejemplos.
- ♦ El momento del desarrollo del programa en que la evaluación tendrá lugar (antes, durante y después).
- ♦ La mirada de otros actores vinculados con la implementación del programa y sus preocupaciones.

La reconstrucción de la situación en el seno de la cual se formulan las preguntas es una tarea que puede realizarse a través de:

- *Reuniones y encuentros* de trabajo con decisores/solicitantes de la evaluación.
- *Entrevistas en profundidad* y conversaciones con actores vinculados con el programa.



- *Lectura de periódicos locales* los que pueden ser un emergente de la agenda pública en la que se inscribirán los resultados del estudio evaluativo.

En consecuencia, la definición de las preguntas de un estudio evaluativo es un proceso de construcción que pone en diálogo las motivaciones de la gestión con los avances en el campo académico. Se trata de un primer momento en el proceso de construcción del objeto de la evaluación.

Las preguntas irán orientando la selección de la estrategia de investigación que se considere más adecuada para darles respuesta.

### UNA VEZ DEFINIDAS LAS PREGUNTAS, ¿CUÁLES SON LAS DECISIONES A TOMAR PARA DISEÑAR UN ESTUDIO EVALUATIVO?

Una vez formuladas las preguntas, resta tomar un conjunto de decisiones que van a definir qué **TIPO de EVALUACIÓN** se va a adoptar y, en consecuencia, cuál será la **METODOLOGÍA** del estudio evaluativo.

Se trata de decisiones diferentes en tanto la primera (tipo de evaluación) tiene que ver con el momento en que se planifica el estudio y sus propósitos, mientras que la segunda (metodología) refiere al modo como van a aportarse y analizarse los datos necesarios.:

- Momento del programa en que se desarrolla la evaluación:
  - ♦ Previo al inicio del programa.
  - ♦ A "medio camino" de su implementación.
  - ♦ Finalizando una primera etapa.
  - ♦ Finalizado el programa.
- Propósitos:
  - ♦ Promover ajustes en su diseño o abonar al desarrollo de alternativas de intervención.
  - ♦ Conocer la cobertura de un programa.
  - ♦ Conocer los puntos fuertes y débiles de su administración y gestión.
  - ♦ Valorar los cambios que el programa está produciendo.
  - ♦ Justificar una alternativa de inversión respecto de otra para un mismo objetivo.

Se trata de dar cuenta -- en la metodología de evaluación -- de la complejidad de los procesos de gestión del programa y de la forma que incide en la modificación del problema focal.

Dadas estas consideraciones, el empleo de técnicas cuantitativas o cualitativas es una decisión posterior que dependerá del momento en que se plantee la evaluación y de sus propósitos; en síntesis, la metodología depende de la naturaleza de las preguntas que se espera responder con los resultados del estudio evaluativo.

La triangulación de aproximaciones cualitativas y cuantitativas brinda pistas para poder dar cuenta de la complejidad que están expresando las preguntas de un estudio evaluativo.

#### Preguntas posibles para la Evaluación de la conceptualización y del diseño de los programas:

- ¿Cuáles son el grado y distribución de los problemas a los que se dirige el programa?
- ¿Se ha diseñado el programa de acuerdo con los objetivos inicialmente perseguidos? ¿Es lógico y racional?
- ¿Cuáles son las tensiones en torno a la definición del problema que da origen al programa que han tenido lugar en el momento de su diseño?
- ¿Cuál es la teoría del cambio que sustenta el programa?

*Adaptado de Ballart, 1997: 78*

### Preguntas posibles para la Evaluación de la implementación de los Programas:

- ¿Hasta qué punto el programa está alcanzando la población específica o el área a la que se dirige?
- ¿En qué medida el esfuerzo de la intervención se está llevando a cabo como se especificó en el diseño original?
- ¿Cuáles son los factores institucionales que facilitan los procesos de gestión en relación al logro de los objetivos y cuáles los obstaculizan?

*Adaptado de Ballart, 1997: 78*

## ¿CUÁLES SON LOS TIPOS POSIBLES DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS?

Son muy diferentes los criterios que permiten establecer los tipos de evaluación y, en consecuencia, guiar la decisión acerca de cuál es el más adecuado.

Dado el carácter no exhaustivo de este documento, se presenta aquí una de las clasificaciones posibles que pueden ser útiles a los efectos de cruzar los criterios anteriormente aludidos (momento en que se encuentra el programa y propósitos de la evaluación).

Esta clasificación propuesta por Xavier Ballart (1992) recupera cuatro tipos diferentes de evaluación, a saber:

### a. Evaluación de la **CONCEPTUALIZACIÓN** y del **DISEÑO** de los programas:

- Intenta proporcionar información sobre:
  - ♦ el problema del que se ocupa o debería ocupar el programa;
  - ♦ el proceso de formulación y diseño del programa; y
  - ♦ la racionalidad intrínseca del mismo programa; es decir, hasta qué punto el diseño sirve a sus objetivos.
- Sin serlo, abreva y dialoga con los resultados de las investigaciones académicas relativas al problema del que se ocupa el programa y sobre las políticas y programas orientados a su resolución.

### b. Evaluación de la **IMPLEMENTACIÓN** de los programas:

- Busca aportar una valoración sistemática acerca de:
  - ♦ la cobertura del programa, es decir, hasta qué punto el programa está alcanzando a la población o el área a los que se dirige;
  - ♦ la forma en que el programa se administra, tanto respecto de la utilización de

los recursos de que dispone como de los servicios efectivamente distribuidos y su oportunidad; y

- ♦ los factores institucionales que facilitan u obstaculizan los procesos de gestión en relación al logro de los objetivos.

- Requiere de asumir un abordaje tanto cuantitativo como cualitativo y hace uso de fuentes primarias y secundarias.
- Apelan a distintas técnicas para recolectar información: encuestas, entrevistas en profundidad y grupos focales.

### c. Evaluación de la **EFICACIA** o **IMPACTO** de los programas:

- Examina en qué medida el programa produce un cambio en la dirección deseada.
- El análisis de impacto supone la existencia de un conjunto de objetivos operacionales y que éstos son indicativos del éxito o del fracaso del programa. Puede afirmarse que éste ha funcionado correctamente si consigue algún cambio en la situación descrita por esos objetivos.
- El principal problema de la evaluación de impacto es separar los efectos del programa de los denominados "efectos externos" al programa, con la finalidad de determinar hasta qué punto el programa es responsable de los cambios observados durante y después de su puesta en práctica.
- Esto se consigue por diferentes diseños:

#### ♦ *Diseños experimentales:*

Son los más potentes desde el punto de vista metodológico ya que utilizan grupos experimentales o grupos de control. El poder del método reside en que se asig-



nan aleatoriamente a los individuos a cada uno de los grupos (experimental – con programa -- y de control – sin programa--); esta operación asegura la igualdad de ambos grupos en todas las demás variables que podrían estar influyendo en el resultado final.

♦ **Diseños cuasi-experimentales:**

La implementación de un verdadero experimento resulta difícil tanto en la forma como se administran los programas como porque la asignación aleatoria de personas a grupos experimentales resulta difícil de sostener en un estado de derecho.

Por esta razón se adoptan métodos que conforman un grupo experimental y otro de control sin requerir distribución aleatoria. A pesar de esta limitación, mantienen algunas de las ventajas de los experimentos.

Las alternativas a adoptar dependen del momento en que el evaluador toma contacto con la evaluación.

♦ **Diseños no experimentales:**

Se utilizan en aquellos casos en que la población no puede ser comparada con grupos testigo o control para descartar los efectos exteriores no atribuibles al proyecto.

La disponibilidad de una **línea de base** facilita la medición de los cambios producidos en el transcurso del desarrollo del programa.

**d. Evaluación de la EFICIENCIA de los programas:**

- El impacto de un programa deberá también ser evaluado por sus costos ya que podría suceder que estén produciéndose unos resultados que sean escasos considerando los costos en que ha incurrido.
- Esto supone incluir el análisis costo-efectividad dentro del ámbito de la evaluación. Sin embargo, estos análisis requieren estudios de impacto en tanto suponen conocer los beneficios efectivamente causados por el programa.
- En los programas en educación la dificultad para adoptar este tipo de modelos tiene que ver con que no todos los *outputs* o *inputs* pueden ser valorables en términos monetarios.

■ ■ ■ ■ **Línea de Base:**

*Permite conocer el valor de los indicadores al momento de iniciarse las acciones previstas en un programa, es decir, definir el "punto de partida" del proceso de cambio. Si bien suele tener un carácter predominantemente cuantitativo, recurre también a información cualitativa. Apela a fuentes secundarias (registros regulares, censos, encuestas, etc) o bien fuentes primarias (producidas ad hoc).*

**Preguntas posibles para la Evaluación de la eficacia o impacto de los Programas:**

- ¿Ha sido el programa efectivo para alcanzar sus objetivos iniciales?
- ¿Se pueden explicar los resultados del programa como consecuencia de un proceso alternativo que no incluya al programa mismo?
- ¿Cuál es la magnitud de los cambios alcanzados?
- ¿A qué factores aparecen asociados?

*Adaptado de Ballart, 1997: 78*

**Preguntas posibles para la Evaluación de la eficiencia de programas:**

- ¿Cuáles son los costos y beneficios de distribuir los servicios a los participantes de un programa?
- ¿Supone el programa en concreto un uso diferente de los recursos en comparación con otros alternativos?

*Ballart, 1997: 78*

→ **Con relación a este capítulo, tenga en cuenta que...**

- La evaluación es una acción sistemática y diferenciada de la gestión que entra en diálogo (y debe hacerlo también sistemáticamente) con los otros momentos del ciclo de política (diseño e implementación) produciendo en ellos modificaciones.
- Toda evaluación compromete una reflexión sistemática y fundada acerca de la acción. Esa reflexión no se da en abstracto, sino en las relaciones entre los actores de la gestión del programa y de la política educativa.
- La formulación de las preguntas constituye un momento crucial en el diseño del estudio evaluativo y comprende un trabajo crítico que debe tener en cuenta: las necesidades y motivaciones de quien solicita la evaluación, el estado de arte respecto del problema, el momento en que se desarrolla la evaluación y la mirada de otros actores vinculados a la gestión.
- Una vez formuladas las preguntas, corresponde avanzar en un conjunto de decisiones que van a definir qué TIPO de EVALUACIÓN se va a adoptar y, en consecuencia, cuál será la METODOLOGÍA del estudio evaluativo.
- La triangulación de aproximaciones cualitativas y cuantitativas permite dar cuenta de la complejidad que están expresando las preguntas de un estudio evaluativo.

→ **Bajando a la práctica:**

- El diseño de un estudio evaluativo debe responder al momento en que el programa se encuentra y a las necesidades que motivan su desarrollo.
- La definición de las preguntas es un momento clave que involucra el trabajo conjunto del equipo evaluador y de los responsables de la gestión.
- La selección del modelo de evaluación depende del momento en que se encuentre el programa así como de los desafíos con que se enfrentan sus gestores directos y las necesidades de los destinatarios e involucrados.

→ **Para seguir indagando:**

Ballart, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Cohen, E. y Franco, R. (1988); *Evaluación de Proyectos Sociales*, ILPES/ONU – CIDES/OEA – GEL Colección Estudios Políticos y Sociales 1ra. Ed. Buenos Aires.

### 3. LA EVALUACIÓN EN DIEZ FASES

Habiendo recorrido un conjunto de consideraciones conceptuales y metodológicas, se presenta aquí una secuencia posible para ordenar el proceso de trabajo del equipo a cargo de la evaluación de un programa.

Se advierte que estas operaciones suponen las definiciones conceptuales y metodológicas previas.

Las fases son las siguientes:

- **Fase 1:** Conformación del equipo evaluador.
- **Fase 2:** Reconstrucción de las coordenadas del programa a evaluar.
- **Fase 3:** Identificación de los actores o involucrados.
- **Fase 4:** Recorte y descripción del Problema Focal.
- **Fase 5:** Definición de las preguntas y enunciación de los objetivos.
- **Fase 6:** Operacionalización de las preguntas para avanzar en la indagación.
- **Fase 7:** Relevamiento de los datos.
- **Fase 8:** Análisis de datos.
- **Fase 9:** Elaboración del informe.
- **Fase 10:** Devolución de los resultados.

#### FASE 1:

##### CONFORMACIÓN DEL EQUIPO EVALUADOR

- La conformación del equipo evaluador es el momento fundacional del proceso evaluativo. Sin embargo, debe advertirse que la misma debería realizarse en dos momentos.
  - ◆ En un primer momento, se deberá definir un equipo pequeño para ocuparse del diseño del proyecto.
  - ◆ En un segundo momento y recién cuando el perfil del proyecto está definido, terminará de quedar conformado el equipo con la enunciación de los perfiles y tiempos de incorporación.

#### FASE 2:

##### RECONSTRUCCIÓN DE LAS COORDENADAS DEL PROGRAMA A EVALUAR

PROPÓSITO:

- Identificar los componentes básicos que organizan la intervención del programa, esto es: problema focal, diagnóstico de partida,

objetivos implícitos, población objetivo, actividades principales y recursos.

DESARROLLO:

- En aquellos casos en que el programa ha sido objeto de una cuidadosa formulación no es necesario avanzar en el desarrollo de esta fase.
- Sin embargo, es frecuente que los programas (en particular aquellos que no cuentan con financiamiento internacional y que han ido creciendo en sus recursos por medio de decisiones incrementales) sean débiles en su formulación inicial (expresada en su formalización a nivel de documentos) pero probablemente fuertes en las relaciones institucionales y políticas que asumen en la práctica.
- En esos casos, se hace imprescindible esta reconstrucción a los efectos de evaluar los acuerdos de acción alcanzados y, en muchos casos, las inversiones, para no correr el riesgo de evaluar (exclusivamente) las decisiones iniciales formalizadas en los documentos institucionales fundacionales perdiendo de vista decisiones posteriores que los fueron constituyendo y ampliando.
- Se apela en estos casos a **entrevistas en profundidad**, al **relevamiento documental y hemerográfico** desde cuya triangulación se reconstruya:
  - ◆ El contexto de surgimiento del programa.
  - ◆ Los debates que rodearon la decisión de su creación.
  - ◆ La formalización institucional que le dio sustento.

Reconstruir las coordenadas básicas del programa a evaluar:

- ◆ problema focal,
- ◆ diagnóstico de partida,
- ◆ objetivos implícitos y población objetivo,
- ◆ actividades principales y
- ◆ recursos.
- Esta descripción debe formar parte del primer capítulo de todo estudio evaluativo de modo de hacer explícito el objeto que se está evaluando.
- Se trata de una descripción breve (sin problematización) que permite caracterizar el objeto a evaluar.

### FASE 3:

#### IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES E INVOLUCRADOS

##### PROPÓSITO:

- Conocer la trama de los actores y sus relaciones en el marco de las cuales se procesaron y procesan las decisiones comprendidas en el diseño, la implementación y posterior re-definición del programa en cuestión.

##### DESARROLLO:

- Esta reconstrucción alcanza a aquellos actores que están comprometidos con la gestión del programa (unidad u organismo a cargo y otros organismos) en cada uno de los niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, departamental y escolar).
- Asimismo, supone identificar y reconstruir la trama hacia aquellos actores que, si bien no están a cargo del diseño e implementación del programa, sus perspectivas y visiones son importantes en tanto tienen capacidad de re-definición del mismo.
- La definición de actores ya referida asume a "formas concretas", organizaciones o individuos, que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión de un programa.
- Cabe destacar que se trata de una primera identificación ya que en el transcurso del estudio pueden surgir otros actores cuya perspectiva sea relevante conocer y que no fueron identificados en este momento inicial. En ese caso, se analizará su pertinencia en relación al diseño original.
- Cabe destacar que la decisión de incorporar o excluir la perspectiva de algún actor del análisis puede tener consecuencias en los resultados finales, por lo cual debe ser tomada de manera fundada y explícita en el proceso de la investigación.
- La nómina de actores confeccionada servirá para:
  - ♦ Confeccionar la lista de personas a entrevistar.
  - ♦ Construir los espacios de reflexión y difusión en torno a los resultados del estudio.

### FASE 4:

#### RECORTE Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA FOCAL

##### PROPÓSITO:

- Reconstruir las condiciones de surgimiento del programa

- Delimitar y describir el problema focal sobre el cual interviene el programa y el conjunto de factores que incide en su existencia.
- Reconstruir la/s hipótesis explicativas o red causal de factores que, se supone, inciden de manera decisiva en su existencia.

##### DESARROLLO:

- Se trata de hacer un análisis retrospectivo que reconstruya las condiciones de surgimiento del programa. Se busca comprender -- más allá de sus objetivos -- la cuestión de la agenda de gobierno a la que el programa apuntó a resolver o modificar.
- En el marco de este análisis, adquiere relevancia la perspectiva de los distintos actores que fueron identificados en el momento inicial.
- La reconstrucción de las condiciones de surgimiento del programa, implica considerar los siguientes aspectos:
  - ♦ Contexto de surgimiento y puesta en marcha.
  - ♦ Inserción en el contexto de las políticas públicas.
  - ♦ Posición respecto de las otras políticas para el sector específico.
  - ♦ Políticas y estrategias "antecedentes".
  - ♦ Actores implicados y opciones adoptadas y descartadas.
- La identificación del problema focal supone determinar el núcleo problemático en torno al cual se orienta el programa y, en función del cual, se estructurará el análisis del estudio evaluativo.
- El recorte riguroso del problema focal se logra identificando un conjunto de descriptores que delimiten sus fronteras. Los descriptores son enunciados que hacen referencia a situaciones cotejables que manifiestan y corroboran la existencia del problema focal, especificando dimensiones del mismo.
- Posteriormente, se apunta a reconstruir las redes causales, incorporando otros problemas y relaciones a los efectos de ampliar el análisis de los factores que inciden en su desempeño.
- La reconstrucción de las hipótesis o teoría del cambio que sustenta el programa resulta fundamental, tanto para su posible revisión como para la identificación de las preguntas que orientarán el estudio evaluativo.
- Para esta reconstrucción, el equipo evaluador deberá conocer el "estado del arte" acerca de los distintos marcos explicativos del problema focal para poder situar la teoría del cambio que sustenta el programa en un contexto más general de la producción académica.

## FASE 5:

## DEFINICIÓN DE LAS PREGUNTAS Y ENUNCIACIÓN DE LOS OBJETIVOS

## PROPÓSITO:

- Formular los interrogantes a responder desde la indagación del estudio evaluativo.
- Operacionalizar en objetivos generales y específicos los interrogantes que orientan la indagación.

## DESARROLLO:

- Tomando como punto de partida las coordenadas del programa, la identificación de los actores y la descripción del problema focal (y las hipótesis causales que lo sustentan), el equipo evaluador deberá formular un conjunto de preguntas que orienten la indagación del estudio y la posterior reflexión.
- Los interrogantes deberán ser:
  - Pertinentes en relación al objeto a evaluar, o sea, el programa.
  - Relevantes en relación a las necesidades sociales e institucionales que le dan origen.
  - Factibles de ser respondidos con los recursos y el tiempo disponible.
- Tal como ya se presentó, se trata de un momento de síntesis entre las necesidades y motivaciones que originaron el estudio, el

estado del arte respecto de la problemática en que se inscribe el estudio, la lectura del momento en que la evaluación tiene lugar y la mirada de otros actores involucrados directa o indirectamente.

- Las preguntas pueden referir a:
  - ♦ La conceptualización y el diseño.
  - ♦ La implementación.
  - ♦ Los resultados y/o el impacto.
- Formuladas las preguntas, se avanzará en la formulación de los objetivos generales y específicos del estudio.
- El objetivo general describe lo más precisamente posible el conocimiento que se espera obtener respondiendo a la pregunta del estudio evaluativo.
- Se enuncian con verbos infinitivos.
- Los objetivos específicos operacionalizan dimensiones del objetivo general y se formulan de modo tal de facilitar la organización del estudio.
- A medida que se avanza en el diseño del estudio evaluativo, se podrá volver a los objetivos para ajustarlos y precisarlos en relación a las definiciones que se hayan tomado. Cuanto más precisos sean los objetivos, más fácil será la tarea para orientar el trabajo del equipo evaluador.

## Un ejemplo de PREGUNTAS de Evaluación del PIIE:

■ **Conceptualización y el diseño**

- ¿Cuál es el problema que da lugar a la creación del programa?
- ¿Cuál es la teoría del cambio que supone el programa?
- ¿Cuáles son las razones por las cuales se adopta este diseño institucional?

■ **Implementación**

- ¿Cuáles fueron las estrategias adoptadas para llevar a cabo los cambios propuestos por el programa en cada uno de los niveles?
- ¿Cuáles son las modalidades de gestión del PIIE en el nivel provincial?
- ¿Cómo han incidido las diferentes matrices institucionales y la capacidad estatal en el desarrollo del programa en cada jurisdicción?
- ¿Cuáles han sido los modos típicos de constitución de los equipos técnicos provinciales en tanto dispositivos de articulación entre la gestión nacional, la gestión provincial y las escuelas?

■ **Impacto**

- ¿Cuáles han sido los resultados de las intervenciones desarrolladas por el programa en el nivel de las escuelas?
- ¿Cuáles son las valoraciones de los actores y las transformaciones de las prácticas en el trabajo docente? ¿Cuáles son las valoraciones de los actores respecto del impacto en las condiciones de enseñanza de las diferentes líneas de acción del PIIE?
- ¿Cómo se expresan en prácticas locales de enseñanza los principios de confianza, transmisión e igualdad que motorizan el diseño de las estrategias del Programa?

*Evaluación PIIE, DINIECE, 2007*

### Ejemplo de Objetivos Generales y Específicos del Estudio Evaluativo PIIE:

#### Objetivo general

Analizar los aspectos críticos y las potencialidades del PIIE del MECyT de la Nación para fortalecer las condiciones de enseñanza en las escuelas primarias que atienden a los sectores más vulnerables.

#### Objetivos específicos

OE1. Sistematizar y analizar las principales estrategias implementadas por el Nivel Central para el desarrollo del PIIE en las provincias.

OE2. Analizar comparativamente el alcance de las acciones desarrolladas por el programa en una muestra representativa de escuelas a nivel nacional bajo programa y una muestra representativa de escuelas no PIIE con características similares a las escuelas bajo programa, en relación a un conjunto de variables pertinentes.

OE3. Analizar las modalidades particulares de gestión del PIIE en el nivel provincial, indagando en los atributos de las distintas matrices institucionales desde y sobre las cuales el programa se implementa.

OE4. Reconstruir los modos típicos de construcción / configuración de los equipos técnicos provinciales como dispositivo de articulación entre la gestión nacional, la gestión provincial y las escuelas.

OE 5. Comprender las potencialidades y limitaciones de las diversas conformaciones de los equipos provinciales y sus transformaciones a lo largo de la historia del programa, para dinamizar el uso de los “recursos materiales y simbólicos” que el programa pone a disposición en el nivel de las escuelas.

*Evaluación PIIE, DINIECE, 2007*

## FASE 6:

### OPERACIONALIZANDO LAS PREGUNTAS PARA AVANZAR EN LA INDAGACIÓN

#### PROPÓSITO:

→ Operacionalizar los objetivos específicos de para diseñar los instrumentos de recolección de datos y las matrices de análisis de información.

#### DESARROLLO:

- Una vez planteadas las preguntas, es conveniente ir avanzando en las siguientes precisiones a los efectos de poder ajustar la definición de los objetivos generales y específicos:
  - ♦ **Recorte temporal:** Refiere al periodo que será objeto de la observación y en función del cual se analizarán las series de tiempo de los datos.
  - ♦ **Nivel de Análisis:** Alude al o los niveles en que se indagará la respuesta a los interrogantes. ¿Nacional? ¿Provincial? ¿Distrital o departamental? ¿Establecimiento?

- ♦ **Unidad de Análisis:** Configura la unidad de relevamiento del dato. ¿Funcionario, responsable del programa, técnico? ¿Ministro provincial, responsable provincial del programa? ¿Directivo, alumno, establecimiento?
- ♦ **Universo:** Refiere al marco empírico general acerca del cual se espera que el estudio “hable”. ¿Las acciones del programa en las escuelas? ¿Las prácticas administrativas del programa a nivel nacional?
- ♦ **Operaciones:** Las operaciones son las manifestaciones que se registran en las personas y organizaciones que han recibido el programa y que, se supone, expresan sus efectos.
- Una vez operacionalizadas las preguntas, es necesario avanzar en la definición de las variables, los indicadores y las fuentes de datos así como las técnicas a utilizar en la indagación:
  - ♦ Las **variables** son las características, atri-

- butos, cualidades o elementos de una unidad de análisis que pueden ser medidas adoptando valores diferentes en cada caso. Las variables describen los hechos, fenómenos y realidades sociales, propias de las acciones llevadas a cabo dentro de un programa.
- ♦ Los **indicadores** son aquellos descriptores que expresan de manera directa modificaciones sustantivas en la variable. Deben ser: específicos (“quién” o “qué” se está midiendo), observables y/o medibles, apropiados, factibles, válidos y deben incluir un componente cronológico.
  - ♦ Las **fuentes de datos** pueden ser primarias o secundarias. Los datos primarios son aquellos que el investigador obtiene de manera directa de la realidad y que son relevados por sus propios instrumentos; mientras que los datos secundarios son registros escritos que proceden del contacto con la práctica pero que fueron seleccionados y procesados por otros investigadores o por la propia institución.
  - Es deseable que todas estas definiciones (sumadas a la grilla de recursos y cronograma de actividades y productos) formen parte del documento del proyecto del estudio evaluativo.

### Modelo de Índice de Contenidos de un Proyecto de Estudio Evaluativo:

- Justificación y contexto de la evaluación: Recapitula evaluaciones previas, así como las motivaciones que dieron lugar a la evaluación.
- El objeto de la evaluación: Describe el programa en sus coordenadas básicas.
- Los objetivos, aspectos conceptuales y metodológicos.
  - Objetivos Generales y Específicos.
  - Marco conceptual.
  - Modelo de evaluación adoptado.
  - Universo.
  - Niveles de análisis.
  - Unidades de análisis.
  - Variables.
  - Diseño muestral o criterios de selección de los casos.
- Cronograma.
- Recursos.
- Anexos:
  - Instrumentos de recolección de datos.
  - Marcos muestrales o criterios de selección de los casos.

*Tomado del Estudio Evaluativo PIIIE, 2007*

## FASE 7:

### RELEVAMIENTO DE DATOS

#### PROPÓSITO:

- Aplicar los instrumentos de relevamiento (encuestas, grupos focales y/o entrevistas en profundidad) conforme las unidades de análisis definidas en el proyecto y el marco muestral definido o los casos seleccionados.
- Relevar los datos secundarios (presupuestarios, informes de avance y finales, documentos internos, estadística educativa) conforme las variables identificadas en el proyecto.

#### DESARROLLO:

- La duración, modalidad de organización y magnitud del trabajo de campo dependerá de las características del proyecto.
- Se trata de un momento diferenciado del resto del proceso.
- Dado que en sí mismo supone una intervención en el ámbito institucional (en el nivel macro institucional o en el nivel del establecimiento), requiere de una rigurosa y, a la vez, cuidadosa tarea de parte de la Coordinación del estudio. Si bien esta función puede estar a



cargo de un equipo diferenciado, debe mantener un diálogo permanente con el equipo a cargo del proyecto por dos razones:

- ♦ la vigilancia del principio de *validez* en relación a lo que se busca medir;
  - ♦ el cuidado acerca de la *relación institucional* con los organismos y establecimientos escolares.
- Las técnicas de relevamiento de la datos primarios son:
- ♦ **Encuesta:** es un conjunto de preguntas normalizadas dirigidas a una muestra representativa de la población o instituciones, con el fin de conocer estados de opinión o hechos específicos.
  - ♦ **Grupo focal:** es una reunión con modalidad de entrevista grupal abierta y estructurada, en donde se procura que un grupo de personas seleccionadas discutan y elaboren, desde la experiencia personal, las cuestiones en torno a los determinantes y condicionantes de la salud.
  - ♦ **Entrevista en profundidad:** intenta conocer las percepciones de la población sobre una determinada problemática. Consiste en una entrevista abierta semiestructurada por temas que no necesariamente han de seguir una secuencia previamente fijada.
- En el análisis hay que considerar que cada dato habla de distintas cosas:
- ♦ Las **encuestas** pueden estar relevando hechos pero siempre en clave de la memoria o reconstrucción siempre subjetiva de los/las entrevistados.
  - ♦ Las **entrevistas** en profundidad refieren a interpretaciones sobre los hechos, a representaciones que elaboran los actores. Son significativos como parte de la mirada de los actores (tal como han sido seleccionados como unidad de análisis).
  - ♦ Los **grupos focales** dan cuenta de la mirada colectiva, las convergencias y las divergencias en relación a un conjunto de ejes o cuestiones. No se trata de rescatar sólo los acuerdos del conjunto de personas que participan sino también aquellos nudos en torno a los cuales se producen divergencias significativas.
  - ♦ La **estadística educativa** permite elaborar indicadores a través de los cuales se puede monitorear el rumbo y alcance de los cambios generados por el programa. Los registros regulares son: Relevamiento Anual, Censo Docente y Operativos Nacionales de Calidad Educativa.
  - ♦ Los **documentos de los programas e información presupuestaria** (registros de bases de datos, informes de avance y finales, informes provinciales, registros de programación y ejecución presupuestaria) son emergentes de los procesos administrativos de los programas. Son de suma utilidad para el análisis y hablan acerca de los procesos político-institucionales formales, administrativos y económico-financieros.
  - ♦ Los programas en educación cuentan, además, con una fuente de formidable potencial que son los **cuadernos escolares, los documentos institucionales y los registros fotográficos** realizados bajo un protocolo unificado.
- La **triangulación** en el análisis de datos cuantitativos y cualitativos tiene un enorme potencial para la reconstrucción de los significados de los procesos, además de su magnitud y tendencias.

## FASE 8:

### ANÁLISIS DE LOS DATOS

#### PROPÓSITO:

- Sistematizar los datos relevados y volver a las preguntas para reconstruir una imagen de la realidad capaz de responderlas.

#### DESARROLLO:

- En el análisis de los datos hay que tener bien presentes las preguntas que orientan la investigación.
- En lo posible, se elaborarán matrices de análisis que permitan formalizar el procesamiento de los datos. Dichas matrices deberán rescatar tanto los niveles de análisis como los criterios para seleccionar los casos o segmentar la muestra, según corresponda.



### Ejemplo de Matriz de Análisis para Caracterización de los actores:

La caracterización de los actores es un momento clave en el análisis de los datos. Se propone a continuación una Matriz de Actores e Involucrados que permite reconstruir el conocimiento e interés que tienen en el programa, los conflictos potenciales con el programa y las virtudes que en él reconocen, los recursos que movilizan (refiere a los recursos materiales y simbólicos que cada actor está dispuesto y tiene la posibilidad de comprometer en la acción o contra ella) y los mandatos (responsabilidad organizacional) que tiene cada actor en relación a él.

Matriz de Actores e Involucrados					
Actores / involucrados	Conocimiento e interés en el programa	Conflictos potenciales	Virtudes del programa	Recursos	Mandatos
Ministro					
Consejo Provincial					
Referente					
Programa A					
Programa B					
Equipo Técnico					
Supervisores					

Tomado del Estudio Evaluativo PIIE, 2007.

## FASE 9:

### ELABORACIÓN DEL INFORME

#### PROPÓSITO:

→ Sistematizar los resultados del estudio para responder a las preguntas planteadas originalmente.

#### DESARROLLO:

- Una vez realizado el primer análisis de los datos, el equipo evaluador deberá avanzar en la elaboración de una primera versión de índice del informe para que el análisis de los datos vaya convergiendo en la elaboración de documentos de trabajo que constituyan, posteriormente, los capítulos del mismo.
- La primera versión del índice del informe se organiza según la estructura de los objetivos específicos de modo tal que cada capítulo o apartado del informe responda a las preguntas.

- La primera versión del índice debe ser analizada con el equipo de gestión promotor o solicitante de la evaluación a los efectos de vigilar que la propuesta siga ajustándose conforme los requerimientos e interrogantes que le dieron origen al estudio.
- En tanto los estudios evaluativos cuentan con un periodo corto de realización, es deseable que el/la responsable de la Coordinación pueda distribuir entre los participantes del equipo responsabilidades para la redacción primaria de los documentos de trabajo, para luego quedar bajo la responsabilidad de un equipo más reducido su redacción final.
- La elaboración de versiones preliminares pero formalizadas es útil para dar lugar a la lectura de parte de los actores involucrados haciendo posible la recuperación -- en el análisis -- de su perspectiva acerca de la reconstrucción de la realidad que el informe devuelve.

**Ejemplo de Índice de Informe Final Estudio Evaluativo:**

1. Fundamentación del estudio.
2. Objetivos y metodología.
3. La propuesta de regularización del 2do ciclo del nivel primario en la provincia de Mendoza.
4. Contexto del proyecto de extraedad
5. Origen del proyecto y antecedentes.
6. Principales características del proyecto y de su implementación.
7. Posiciones respecto de las modificaciones realizadas y pendientes en términos de normativa.
8. Recursos materiales y recursos humanos.
9. Seguimiento y Evaluación del Proyecto.
10. Valoraciones de los entrevistados sobre el desarrollo del Proyecto.
11. Selección de los establecimientos para el proyecto extraedad.
12. Participación de directivos y de supervisores en la implementación del Proyecto.
13. Organización y funcionamiento de los núcleos.
14. Selección de grados y tamaño de los núcleos.
15. Criterios y procedimientos de selección de los maestros de los núcleos.  
Principales características de los docentes.
16. El trabajo docente en los núcleos.
17. Instancias de articulación entre el trabajo en los núcleos y en los grados.
18. Participación de otros docentes: relaciones entre los maestros de las escuelas con núcleos y colaboraciones entre establecimientos.
19. Materiales y documentos de apoyo para docentes.
20. Los alumnos de los núcleos: criterios y procedimientos de selección.
21. Criterios de promoción de los alumnos de los núcleos.
22. El proyecto extraedad y la articulación entre ciclos.
23. Conclusiones y recomendaciones.  
Bibliografía y fuentes citadas

*Tomado del Estudio Evaluativo PROMER, Mendoza*

## FASE 10:

## DEVOLUCIÓN DE LOS RESULTADOS

## PROPÓSITO:

- Analizar --en conjunto con los actores de la gestión del programa-- los resultados del estudio evaluativo.
- Recuperar en el análisis la perspectiva de los gestores en los distintos niveles.
- Identificar nudos críticos en torno a los cuales producir recomendaciones.

## DESARROLLO:

- Los espacios de trabajo podrán asumir distintas modalidades que oscilarán, conforme

las posibilidades y la disposición del equipo responsable de la gestión, entre la reunión de trabajo y el taller participativo.

- ♦ La **reunión de trabajo** es un espacio de encuentro con los responsables (políticos y técnicos) de la gestión del programa.
- ♦ El **taller participativo** es un espacio de articulación de actores sociales y gubernamentales orientado a poner en diálogo los resultados con las visiones y perspectivas que tienen desde su particular punto de vista.

## → Para seguir indagando...

Cohen, E. y Franco, R. (1988); *Evaluación de Proyectos Sociales*, ILPES/ONU – CIDES/OEA – GEL Colección Estudios Políticos y Sociales 1ra. Ed. Buenos Aires.

Fernández Ballesteros, R (1996) *Evaluación de Programas*. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud, Ed. Síntesis, Madrid

Mokate, K. (2000); El Monitoreo y la evaluación: *Herramientas indispensables de la gerencia social*. Notas de Clase. INDES/ BID. [www.indes.iadb.org](http://www.indes.iadb.org)

Sotelo Maciel, A. J. (1997) *Análisis PROBES. Un método para el análisis situacional y la formulación de estrategias*, ESTS-UNLP, La Plata.

Sautú, R. y otros (2005) *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Biblioteca Virtual CLACSO.

## ESTUDIOS EVALUATIVOS REALIZADOS POR DINIECE EN EL ÚLTIMO AÑO:

DINIECE (2007/8) *Estudio Evaluativo Programa Integral de Igualdad Educativa* (Coord. Gluz, N. y Chiara, M.)

Vol. I. La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto (2007)

Vol. II. El alcance de las acciones PIIE en las escuelas desde la perspectiva de los actores institucionales (2007)

Vol. III. Análisis de la apropiación jurisdiccional del programa y la conformación y dinámica de trabajo de los equipos jurisdiccionales. (2007)

Vol. IV. Modos de apropiación del programa desde un conjunto de instituciones escolares seleccionadas. (2008)

Vol. V. Análisis de las dimensiones pedagógico-didácticas, los modos de apropiación institucional del programa y su incidencia en las prácticas de enseñanza (Augustovsky, G). (2008)

DINIECE (2008) *La implementación del Programa Nacional de Becas Estudiantiles en la Provincia de Buenos Aires: Aportes para las políticas orientadas al cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario* (Sinisi, L.y Montesinos, M. P).

DINIECE (2007) *Proyecto de investigación cualitativa en torno a la implementación del Programa Todos a estudiar: Un estudio de casos sobre el "espacio puente"*

DINIECE (2008) *Política de regularización de las trayectorias escolares en el segundo ciclo del nivel de enseñanza primario de la provincia de Mendoza Informe Final* (Otero, M. P. y Padawer, A.) Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) Préstamo BIRF 7353-AR Seguimiento y Evaluación Estudio Especial.

DINIECE (2008) *Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) Préstamo BIRF 7353-AR Seguimiento y Evaluación Estudio Especial*. (Otero, M. P. y Padawer, A.) Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (PROMER) Préstamo BIRF 7353-AR Seguimiento y Evaluación Estudio Especial.



**DINIECE**

Dirección Nacional de  
Información y Evaluación  
de la Calidad Educativa

Secretaría de Educación  
Subsecretaría de Planeamiento Educativo



Ministerio de  
**Educación**  
Presidencia de la Nación