
manuales

Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública

Juan Francisco Pacheco



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, marzo de 2010

Este documento fue preparado por Juan Francisco Pacheco, asistente de investigación del ILPES, con el apoyo de Daniela Poblete, Ángela Navarro, Pablo Faret, alumnos practicantes de la Universidad de Chile. Se agradece las lecturas del profesor José Sulbrant, Eduardo Contreras y Fernando Cartes

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-886x ISSN versión electrónica 1680-8878

ISBN: 978-92-1-323358-0

LC/L.3137-P

LC/IP/L.302

N° de venta: S.09.II.G.113

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP): rol, concepto y desarrollo	9
III. Secuencia de política a proyecto y su relación con la inversión pública	13
IV. La Metaevaluación, fundamentos y criterios	17
A. Definiciones y diferenciaciones: meta-análisis, síntesis de evaluación y Metaevaluación	19
B. Características y funciones de la Metaevaluación	20
C. Tipos de evaluación.....	20
D. La Metaevaluación y la generación de valor público.....	21
V. Los SNIP y la Metaevaluación en una perspectiva sistémica	13
VI. El proceso de la Metaevaluación	25
A. Agrupar los proyectos de acuerdo a los objetivos de una política pública.....	25
B. Establecer los factores de análisis	28
C. Evaluar las evaluaciones de los grupos de proyectos.....	29
VII. Instrumentos metodológicos	31
A. Evaluación del impacto	32
B. Evaluación de los beneficiarios.....	34
C. Evaluación de resultados	29
D. Evaluación de monitoreo	38
E. Otros instrumentos	38

VIII. Gerencia estratégica y toma de decisiones	43
A. Gerencia estratégica en el sector público.....	44
B. El proceso de toma de decisiones	45
C. La toma de decisiones multicriterio.....	46
D. Toma de decisiones y Metaevaluación	50
XI. Conclusiones	55
Bibliografía	59
Anexos	63
Serie manuales: números publicados	77

Índice de cuadros

Cuadro 1	SECUENCIA DE POLÍTICA A PROYECTO	15
Cuadro 2	EJEMPLO DEL USO DE FACTORES DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN.....	29
Cuadro 3	MATRIZ PARA LAS CONSTRUCCIONES INTERMEDIAS, EX-POST Y DE EJECUCIÓN	33
Cuadro 4	MATRIZ PARA LAS EVALUACIONES DE IMPACTO EX-POST	34
Cuadro 5	MÉTODOS DE EVALUACIÓN Y LAS CORRESPONDIENTES NECESIDADES DE DATOS	35
Cuadro 6	INSTRUMENTOS DE RECOPIACIÓN DE DATOS PARA LA EVALUACIÓN DE BENEFICIARIOS	36
Cuadro 7	EJEMPLO DE INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO.....	37
Cuadro 8	ACCIONES DE MONITOREO EN BASE A COMPORTAMIENTOS DETECTADOS	36
Cuadro 9	MATRIZ DE CONTRIBUCIÓN DE LOS OBJETIVOS GERENCIALES A LOS ESTRATÉGICOS	36
Cuadro 10	MATRIZ DE NUDOS CRÍTICOS	52

Índice de esquemas

Esquema 1	DESPLIEGUE POLÍTICA PÚBLICA	14
Esquema 2	EL SNIP Y LA META-EVALUACIÓN EN UNA PERSPECTIVA SISTÉMICA.....	24
Esquema 3	DISEÑO-EJECUCIÓN INVERSIÓN PÚBLICA Y MARCO LÓGICO.....	47
Esquema 4	RELACIÓN ENTRE SUPUESTOS Y OBJETIVOS DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO	47
Esquema 5	ROL RETROALIMENTADOR DE LA META-EVALUACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES.....	51

Resumen

El objetivo del presente trabajo es hacer una exploración sobre lo que se conoce como Metaevaluación y proponer una guía para proyectos y programas de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública. El propósito de este Manual será proveer una serie de elementos para el análisis que enriquezca las decisiones de inversión con el fin de proveer mayores niveles de calidad y coherencia entre los proyectos y las macro-políticas que los generan.

En primer lugar, se entregan las principales orientaciones con respecto al desarrollo, rol y funciones de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, destacándose cómo éstos colaboran con la creación de mayores niveles de valor, contribuyendo al crecimiento económico y social sostenible bajo los parámetros de la responsabilización, calidad y equidad. Luego, se realiza un despliegue teórico sobre la implementación de las políticas públicas en función de planes, programas y proyectos de inversión.

Enseguida se presenta en extenso la Metaevaluación como herramienta de toma de decisiones de calidad, abarcando sus características y funciones, justificaciones teóricas, criterios y procedimientos básicos; así como también su contribución a la generación de valor público. Luego, se expone la relación sistémica existente entre los Sistemas Nacionales de Inversión Pública y la Metaevaluación, haciendo hincapié en el rol de ésta en relación al proceso de toma de decisiones de inversión.

Posteriormente, se propone una guía metodológica para realizar la Metaevaluación, desarrollando su proceso, objetivos, factores de análisis e instrumentos metodológicos.

Por último, y una vez expuesto el procedimiento de la Metaevaluación, se desarrolla el concepto de la Gerencia Estratégica, enfatizando en el proceso de toma de decisiones multicriterio en el sector público, y el cómo éstas generan valor a partir de los resultados obtenidos de la Metaevaluación.

I. Introducción

La evaluación de planes, proyectos y programas de inversión constituye una de las funciones más importantes para los gobiernos latinoamericanos, puesto que a través de ella se conoce no sólo el estado de avance de dichos proyectos, sino también se puede realizar un examen y un control del cumplimiento de las autoridades políticas a cargo de éstos, sirviendo como instrumento de consolidación institucional y de fomento de la participación ciudadana si es empleado adecuadamente. Sin embargo, y pese a la importancia que reviste este tema para las políticas públicas y la planificación estratégica, la evaluación ha sido tratada constantemente con cierta ligereza, constituyéndose sólo recientemente como una preocupación gubernamental.

A partir de esta preocupación surge en Latinoamérica la idea de implementar evaluaciones a los distintos proyectos de inversión, de forma tal de crear sistemas de evaluación que integren grupos de proyectos a la gerencia estratégica de las políticas dentro de los sistemas de inversión pública, consolidando paulatinamente una cultura de proyectos y, por consiguiente, una cultura de la evaluación. Sin embargo, este avance progresivo ha traído consigo nuevos desafíos, como establecer la fiabilidad de las metodologías implementadas y la pertinencia de éstas a cada proyecto, plan o programa evaluado.

Esta nueva inquietud, ha llevado a observar los métodos implementados en Europa y Norteamérica, que consisten en evaluar a los evaluadores y a su trabajo, representando una obligación ética de éstos cuando está involucrado el bienestar de otros en el proceso, este procedimiento data desde la década de los sesenta y se conoce como Metaevaluación, pero sólo en los últimos años ha sido utilizada con mayor frecuencia por los gobiernos.

En este sentido la metaevaluación se constituiría como un proceso participativo inherente a los sistemas de inversión que surtiría de información a los *policy makers* y los actores interesados en el proceso (*stakeholders*), de forma tal de cumplir con la necesidad social de pesquisa y control de las autoridades políticas.

El presente documento constituye una propuesta de integración de la Metaevaluación a los sistemas de inversión pública latinoamericanos en una perspectiva sistémica, ya que ésta permitiría dar seguimiento oportuno a conjuntos de proyectos dependientes de una política con el fin de alinear las metas y los fines a la visión propuesta, facilitando la toma de decisiones y agregando valor a la gestión de los directivos públicos a cargo, estableciendo un efectivo flujo de retroalimentación dentro del SNIP que finalmente contribuiría a la consolidación institucional de las estructuras que lo sustentan.

II. Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP): rol, concepto y desarrollo

En un contexto en el cual se busca un desarrollo económico y social sostenido y estable en el tiempo, los gobiernos de la región deben asignar sus recursos de manera óptima con el fin de dotar a sus proyectos de la eficacia y eficiencia necesaria para capitalizar al máximo las potencialidades de cada país. En este sentido, los Sistemas Nacionales de Inversión Pública encuentran su justificación en tres dimensiones: técnica, ética y política.

En cuanto a su dimensión técnica, el argumento se da en torno a la necesidad de privilegiar aquellas iniciativas de inversión que son más rentables socialmente; ética, en cuanto a la transparencia del proceso de inversión pública y; política, en la medida que los SNIP articulan estrategias y políticas gubernamentales.

En esta misma línea, y en relación a las estrategias gubernamentales, se hace necesario distinguir entre Gasto Corriente e Inversión Pública con el fin de comprender el rol de los SNIP. Por un lado, el Gasto Corriente se presenta como aquél que incluye el financiamiento de las acciones normales de las instituciones públicas tales como los sueldos y salarios, transferencias, subsidios y la compra de bienes no duraderos, usualmente dicho gasto tiene un carácter inercial e incremental.

La Inversión Pública por su parte, posee un carácter estratégico, puesto que la identificación de problemas y necesidades deriva en la toma de decisiones para el Desarrollo, financiando programas y proyectos de infraestructura física (transporte, comunicaciones, energía, tecnologías de la información, medio ambiente), social (salud, educación, justicia,

vivienda, deportes) y, productiva (riego, fomento, ciencia y tecnología). La Inversión Pública, por tanto, es el aporte del Sector Público al aumento del stock de capital en la sociedad, expandiendo las posibilidades de producción y de ingreso a ella por medio de un gasto que debe ser eficiente, eficaz y de calidad (DIPRES, 2007).

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública no se constituyen como estructuras aisladas, carentes de forma y sentido, si no que son instituciones del Estado que se vinculan procedimentalmente en pos de un objetivo (eficiencia en el uso de recursos) de acuerdo a cuerpos y bases legales que definen roles y competencias en cada una de ellos (Ortegón, Aldunate & Pacheco, 2002b). Dicha institucionalidad se articula mediante un sistema que posee una corriente de entrada correspondiente a las necesidades de inversión, un proceso de conversión que las prioriza y les asigna valor y, una corriente de salida que tiene como producto proyectos concretos, que al momento de ejecutarse deben satisfacer de forma eficiente, eficaz y efectiva las necesidades sociales.

En un nivel operacional, los SNIP generalmente canalizan las ideas que se gestan en la base social, en las instituciones especializadas o en los planes de desarrollo gubernamental; definen normativas y metodologías para diferenciar proyectos convenientes para la sociedad en su conjunto de aquellos que no lo son y; establecen criterios diferenciados de evaluación social. En función de esto último, los SNIP realizan tres tipos de funciones genéricas dentro del proceso de Inversión Pública (SNI, 2009):

- a. De Gobierno (decisión): Adopción de decisiones y priorización de estudios y proyectos de acuerdo a los argumentos técnicos entregados por el nivel asesor. Dicha función es realizada por los agentes de gobierno en distintos niveles de decisión, sean éstos nacionales, regionales o locales.
- b. De Administración (ejecución): Acción técnica, se realiza mediante la identificación, formulación, evaluación y ejecución a través de la contratación de estudios y obras de los proyectos de inversión pública.
- c. De Asesoría (coordinación): Función de compatibilización y coordinación de las decisiones de inversión en los distintos niveles de gobierno. Realiza la revisión técnica de las distintas iniciativas de inversión de los organismos públicos y emite una recomendación técnica económica.

A nivel latinoamericano, los distintos gobiernos poseen diferentes mecanismos encargados de ejecutar la inversión, pero en prácticamente todos los SNIP de la región se distinguen similares componentes, tales como (Ortegón, Aldunate & Pacheco, 2002a):

- a. Componente Legal - Institucional
- b. Metodológico
- c. Capacitación
- d. Sistemas de Información o Bancos de Proyectos

Los SNIP, a pesar de compartir algunas características generales entre sí, se articulan conforme a las estrategias y necesidades gubernamentales, así como también a la estructura política y la institucionalidad vigente en cada país, por lo tanto existe una cierta heterogeneidad en la conformación y el desempeño de ellos. Es así como los casos más antiguos como el chileno¹, poseen un marco legal general e impreciso, que supedita la acción a las instrucciones emanadas de la Ley de Presupuesto vigente para cada año. Otros, más recientes en su legislación como el Argentino, poseen un marco de acción específico para el Sistema de Inversión con una institucionalidad que se expresa, por ejemplo, en la creación el 2003 del Ministerio de Planificación, (Ortegón et al., 2002a y, Ortegón & Pacheco, 2005).

¹ El sistema Nacional de inversiones Chile data de 1982.

Así como las características de los SNIP varían de acuerdo a cada país, también lo hacen los objetivos de éstos, por ejemplo en Argentina el objetivo general del SNIP es “*la iniciación y la actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del Plan Nacional de Inversiones Públicas*”, mientras que en México son los siguientes (Ortegón & Pacheco, 2005):

- a. Lograr una asignación eficiente de los recursos,
- b. promover que los servidores públicos utilicen en mayor medida las técnicas de evaluación de proyectos,
- c. potenciar una asignación clara responsabilidades clara y eficaz en el desarrollo de proyectos,
- d. difundir la cartera de programas y proyectos de inversión y los análisis de costo-beneficio.

En Chile por su parte, el SNI tiene como fin “optimizar la asignación de recursos públicos de inversión” y como propósito “generar una cartera de iniciativas de inversión suficiente, en términos de los recursos disponibles, en forma oportuna, recomendada técnica y económicamente, y en concordancia con las políticas públicas vigentes para las instituciones decisoras de inversión” (DIPRES, 2007).

Como se puede ver, el desarrollo de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Latinoamérica busca optimizar, de acuerdo a criterios técnicos y un correcto desempeño organizacional, la inversión pública para el desarrollo económico y social de cada país. Sin embargo, los SNIP deben entenderse como entes dinámicos que interactúan con los procesos sociales. En este sentido, los cambios estructurales acaecidos en la región y la necesidad de adaptar las instituciones sociales y políticas a dichos cambios, influyen también en los SNIP desde sus propios objetivos.

La puesta en escena de los SNIP ya no puede entenderse como la mera instauración de una cultura de proyectos eficientes con el fin de potenciar el acceso a bienes y servicios (cobertura); hoy en día, el concepto de equidad ha pasado a sustentarse ya no tanto en la cobertura, sino en la calidad de estos servicios, configurándose, incluso para los sectores más marginales, una nueva concepción de exigencia y demanda sobre los servicios del Estado (Garretón, 1994), definiendo nuevos retos y desafíos para los diseños de los SNIP, los cuales ahora deben perseguir el desarrollo social y económico de los países entendiendo la calidad como parangón de la equidad.

Esta reformulación de los SNIP en torno a la calidad implica comprender que los resultados e impactos deseados no sólo dependen de cada una de las instancias que participan en particular, sino que además dependen del ajuste y la sincronía entre ellas en cuanto a su coordinación horizontal (acuerdos sobre los elementos estratégicos de las políticas), y su coordinación vertical entendida como la sincronía entre los objetivos estratégicos y los impactos de la acción operativa (Ortegón, Aldunate & Pacheco, 2002b), vale decir, entenderlos como sistemas abiertos que articulan e involucran distintas instancias de planificación, decisión y presupuestación.

Siguiendo esta línea, y haciendo un análisis más práctico, los SNIP en Latinoamérica deben perfeccionarse en torno a tres problemáticas claves (Vallejo, 1997):

- 1) Los objetivos del desarrollo no determinan el gasto público, debido al divorcio entre planeación y presupuesto, por la fragmentación de este último, y su subordinación a la clasificación por la inercia del gasto,
- 2) los métodos técnicos de asignación no afectan el gasto público por la inflexibilidad del gasto y el escaso margen legal para administrar los recursos humanos y financieros y,
- 3) nadie responde por la forma como se programa y se ejecuta el gasto público, dado que el presupuesto desconectado de objetivos no es evaluable.

La existencia de los SNIP en Latinoamérica, entonces, debe responder no sólo a la adaptación a nuevos objetivos y cambios sociales en un nivel macro, sino que también a desafíos en torno a su funcionamiento y propósitos.

Para Matus (1994, en Vallejo, 1997), las tres problemáticas descritas anteriormente se refuerzan entre sí conformando un triángulo estable de “*mínima responsabilidad*” de las Administraciones Públicas latinoamericanas, en el que la falta de objetivos, la ineficacia de los sistemas operativos y la ausencia de responsabilidad reflejan a los tres subsistemas más importantes del sistema de gobierno: la agenda del gobernante, la gerencia operacional y la rendición de cuentas. Es tarea de los SNIP actuar dinámicamente en pos de una adaptación coherente de estos subsistemas a propósitos que sirvan para alcanzar la calidad y la equidad en la inversión.

En relación a esto último, la existencia de los SNIP en Latinoamérica contribuye a la reducción de la rentabilidad política como criterio “técnico” de asignación de recursos, el funcionalismo del Estado (al servicio de sus propios funcionarios y organizaciones) como sistema y condición de la ejecución presupuestaria y, del clientelismo como fórmula de sobrevivencia sin responsabilidad (Matus, 1994, en Vallejo, 1997).

En síntesis, los SNIP se presentan como sistemas que han servido para generar inversiones óptimas, incorporando una mayor racionalidad al gasto público. Durante su desarrollo han tenido diversas formas y objetivos, dependiendo del país de origen. No obstante, en función de los cambios experimentados en el continente durante las últimas décadas, se hace válido preguntarse si es necesario ampliar su ámbito de acción, cuál es el nuevo diseño que habría que incorporarles y cuál sería el rol de sus organismos rectores dentro de los procesos de descentralización y modernización (Ortegón, Aldunate & Pacheco, 2002b).

En este sentido, la Metaevaluación se presenta como una herramienta útil, que debe ser desarrollada por los SNIP para lograr mayores niveles de calidad en la inversión, puesto que se facilitaría considerablemente la tarea de evaluar y jerarquizar el cumplimiento de las metas fijadas por los diferentes proyectos y programas. Perfeccionando desde el estudio de las evaluaciones mismas, los diagnósticos sobre las áreas y sectores de intervención, las prioridades de gasto y la medición de impactos, generando sinergia en los proyectos y brindando multisectorialidad al diseño de las políticas. De esta manera, se lograrían mayores niveles de calidad y coherencia entre políticas, planes, programas y proyectos.

III. Secuencia de política a proyecto y su relación con la inversión pública

Usualmente, el reconocimiento de un problema público por parte del gobierno trae consigo la movilización de una serie de recursos políticos y económicos en orden de satisfacer las necesidades detectadas mediante diversos instrumentos, entre ellos, la Inversión Pública. Aún así, ante recursos y medios escasos, el principal rol del gobierno radicaría en la priorización estratégica² de dichas necesidades públicas, dando paso a las políticas.

En este contexto, toda inversión pública debiese estar enmarcada de manera coherente dentro de una política pública, definida como flujos y cursos de acción e información relacionados con un objetivo público previamente definido en forma democrática (Lahera, 2002); las políticas, entonces, se configurarían como una línea de conducta general a la que el gobierno aspira, guiando su proceso de toma de decisiones (Sadler y Veerhem, 1996). Dicha pretensión se lleva a cabo en una fase más bien estratégica, en donde la definición de problemas públicos y objetivos de desarrollo da paso al proceso de formación³ de políticas públicas, así como también a la promoción y conformación de la agenda pública mediante acuerdos políticos e institucionales.

² Asignación autoritativa de valores según Easton (1953).

³ Formación, puesto que es muy difícil concebir vertical y linealmente el proceso de políticas públicas desde una Etapa de Diseño y Formulación. Más bien, éstas experimentan un proceso de modificaciones e interacciones constantes con el entorno, generándose entonces un proceso de Formación persistente y dinámico.

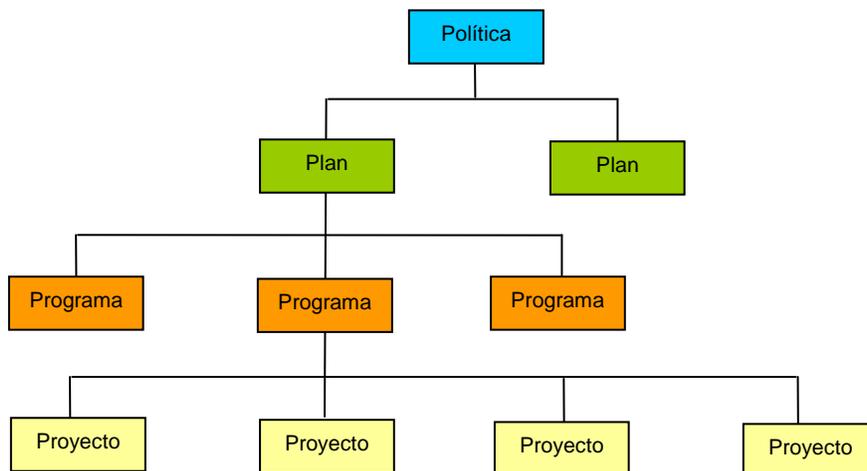
Para que una política pública sea de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2002), por lo tanto la operacionalización de una política en un nivel institucional debe traducirse en acciones y esfuerzos que incluyan variables técnicas, estrategias, plazos, mediciones y resultados, los cuales deben retroalimentar y potenciar la formación y el despliegue de la política en planes, programas y proyectos.

Un plan corresponde a un conjunto de objetivos coordinados para la implementación de una política (Wood y Djeddour, 1992), se presenta en forma de estrategia para ordenar prioridades, alternativas y medidas con el fin de aplicar una política en un sector o área determinada. El diseño y la aplicación de un plan requiere de un ajuste de la organización a los objetivos trazados por la política de gobierno, dicho ajuste da inicio a la fase programática de la implementación de la política asignando responsabilidades a cada institución involucrada.

Una vez realizado éste ajuste, y asignadas las responsabilidades institucionales dentro de cada sector, se hace necesario establecer una agenda de compromisos, propuestas, instrumentos y actividades que elaborarán e implementarán una política (Sadler y Verheem, 1996), dando paso a los programas, definidos como un conjunto de proyectos en un ámbito o área determinada (Wood y Djeddour, 1992). La elaboración de un programa implica entrar en una fase de negociación y coordinación de acciones, estableciendo acuerdos con las partes involucradas, asignando recursos y dando paso al diseño y análisis de proyectos.

Como corolario del proceso descrito, la planificación, el diseño, la ejecución y la evaluación de un Proyecto tenderían a materializar la inversión pública en la forma de activos físicos, sociales o productivos. Consagrando, de esta forma, una fase operativa en la cual se evalúan las viabilidades políticas, económicas, sociales y ambientales; así como también la búsqueda de financiamiento.

ESQUEMA 1 DESPLIEGUE POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 1
SECUENCIA DE POLÍTICA A PROYECTO**

Elemento de Política Pública	Tipo de Acción	Sucesos	Actores
Política	Nivel Estratégico	Definición problema público, conformación de la agenda, definición objetivos de desarrollo, acuerdos, fijación de presupuesto nacional, ajuste agenda pública e institucional.	Gobierno
Plan	Nivel Programático	Ajuste de las instituciones a los objetivos de desarrollo fijados (coordinación y programación de éstos), asignación de responsabilidades.	Sectoriales
Programa	Nivel de Negociación y Coordinación	Establecimiento de acuerdos con los involucrados, diseño de programas, asignación de recursos, planificación y diseño de proyectos.	Órganos dependientes de cada sector
Proyecto	Nivel Operativo	Análisis de viabilidad política, económica, social, ambiental; búsqueda de financiamiento, ejecución.	Ejecutores

Fuente: Elaboración propia, ajustado de Sadler y Verheem (1996) y Lahera (2002).

IV. La Metaevaluación: fundamentos y criterios

El concepto de Metaevaluación nace tempranamente a través de los planteamientos de Scriven (1969), quien la define como una actividad en la que se evalúa a los evaluadores y a su trabajo, representando una obligación ética de éstos cuando ésta involucrado el bienestar de otros en el proceso. A partir de este punto la actividad metaevaluatora, mediante el aporte de autores como Stufflebeam (1974 y 1981), Weiss (1998), y Vedung (2000), entre otros, ha ido legitimándose como una útil herramienta de control y de generación de insumos. Sin embargo, su aplicación práctica ha sido escasa, especialmente en los países sudamericanos, donde no existe una cultura de proyectos consolidada y, por ende, una cultura de la evaluación.

Siguiendo con lo anterior, el fundamento principal para la realización de la metaevaluación actualmente tiene que ver con su utilidad, debido a que las evaluaciones, además de cumplir con ciertos requerimientos de carácter técnico y metodológico, tienen que responder a las necesidades de información tanto de los decisores como del público en general para poder incrementar las posibilidades de utilización de sus resultados y garantizar y potenciar la responsabilidad de los poderes públicos (García, 2003). En este sentido la metaevaluación viene a configurarse como una forma de analizar no sólo el proceso técnico que ésta conlleva sino también su proceso político, esto significa conocer las correlaciones de poder en su interior y mostrar la real participación de los distintos actores involucrados en el proceso. Mientras más se sepa de la naturaleza política de la evaluación, mayor será la utilidad de la metaevaluación para la toma de decisiones.

Stufflebeam (1981) considera la metaevaluación como “el proceso de diseño, obtención y empleo de información descriptiva y valorativa acerca de la utilidad, la viabilidad, la ética y el rigor técnico de una evaluación con el propósito de orientarla y dar cuenta públicamente de sus puntos fuertes y de sus puntos débiles”.

Tomando nuevamente el tópico de la escasa aplicación de la metaevaluación, es importante recalcar que, si bien no se han efectuado en América Latina debido a la poca cultura de proyectos y de evaluación, en Europa y en Estado Unidos hasta hace poco tampoco habían existido grandes esfuerzos por implementarla y varias de las que ya se han realizado, no han sido totalmente rigurosas en su aplicación metodológica. Ello por la especificación de la naturaleza del objeto, vale decir, por el tipo de evaluación que pretende analizarse, la que condiciona cuál debe ser el planteamiento analítico y los métodos apropiados para su estudio. Al no existir criterios propios de agrupación y manejo para la metaevaluación, ésta se puede volver poco específica, confundiendo muchas veces con una evaluación ex – post, o con una síntesis de evaluación.

Para García (2003), “el principal problema con el que nos enfrentamos a la hora de abordar una metaevaluación es el de los criterios conforme a los cuales se evalúen las evaluaciones (...) de hecho, éste ha sido un tema recurrente tanto para los teóricos de la evaluación como para quienes se han dedicado a la metaevaluación. Aún son escasas las propuestas teóricas formuladas de manera específica para la metaevaluación”, teniendo diferentes énfasis conforme la adscripción del autor a una cierta corriente metodológica⁴.

Dentro del enfoque científicista podemos encontrar el trabajo de Bernstein y Freeman (1975), quienes consideran que la calidad de una evaluación radica en la utilización de métodos cuantitativos para recoger datos. Por consiguiente, la metaevaluación consistiría en alinear la medida en que el estudio de evaluación se aproxime a los métodos cuantitativos, como la utilización de procedimientos estadísticos, recolección aleatoria de datos, diseño científico de la investigación, entre otros. En la línea de esta argumentación se inscribirían también autores como Rossi (1989) y Campbell y Stanley (1973).

A su vez, el enfoque naturalista-pluralista, sostiene a través de autores como House, Stake y Scriven, la importancia del componente político en una evaluación, destacando los aspectos éticos en el proceso de investigación evaluativa. Dichos aspectos pasaron a convertirse en el estándar con el cual se debe medir el valor de una evaluación, puesto que ésta ha de realizarse conforme a requerimientos de carácter ético como el de respeto a la pluralidad de opiniones existentes, a la confidencialidad de los informantes, entre otros. La metaevaluación habrá de centrarse en valorar el grado en que la investigación evaluativa cumple con esos requisitos (García, 2003), por tanto el significado de utilidad de la metaevaluación se modifica conforme varía el enfoque, es así que para los científicistas radica en la técnica, y para los naturalistas radica en la comprensión de los hechos, en la ética y la “justicia” con que puede ser realizado el proceso (House, 1993).

Otro aspecto interesante de los postulados naturalistas, es que la evaluación posee una naturaleza intrínsecamente política. Para García (2003) las razones que fundamentan esto tienen que ver con:

- *El objeto de estudio de una evaluación.* Al ser éste proyectos, políticas y programas públicos que provienen directamente de la esfera política gubernamental, condicionan la evaluación a un aspecto político inherente al proceso evaluador.

⁴ Existen dos grandes corrientes metodológicas, la cuantitativista, también llamada científicista, que tiende a hacer hincapié en los aspectos técnicos metodológicos así como en las técnicas cuantitativas, como claves de la evaluación; para ellos la metaevaluación tiene como objetivo calibrar en qué medida el estudio de evaluación se aproxima al enfoque cuantitativo. Por otro lado los pluralistas-naturalistas, o de cuarta generación tienden a poner énfasis en cuestiones como la interpretación de los hechos y los fenómenos sociales, en la ética y el proceso político de la evaluación (García 2003). Para profundizar en este debate véase a García, E. (2003) *La Evaluación de Programas de Reforma Educativa En España. Tres Estudios de Caso Desde Un Enfoque de Metaevaluación*. Memoria para optar al grado de doctor. Madrid: Universidad Complutense.

- *El financiamiento de la evaluación o metaevaluación.* Como es financiada a través de recursos públicos, está sujeta directa o indirectamente a los ciclos políticos internos, que pueden darle o no prioridad al proceso.
- *La legitimidad del gobierno y de la evaluación.* El gobierno, al buscar apoyo y consolidación entre los votantes utiliza la evaluación como forma de evidenciar el buen funcionamiento de sus planes, políticas o programas. A su vez, la evaluación como actividad se ve legitimada al tener apoyo directo tanto del gobierno como de sus opositores que ven en ella una forma de control y examen de los gobernantes.
- *La influencia.* Toda evaluación busca directa o indirectamente influir en la toma de decisiones, por lo que debe hacerse cargo de los distintos intereses que tienen en ella los actores involucrados en el proceso o en resultados propios de la evaluación.
- *La participación.* Los programas de carácter público deben ser sometidos a juicio por todos los ciudadanos, en especial de los que se ven directamente afectados por ellos, por lo que la evaluación debe incorporar condiciones de igualdad y pluralidad en las ya existentes, “*facilitando un diálogo profundo entre quienes defienden criterios distintos*” (Manoje, 1997 en García, 2003). Esta participación también es política, puesto que se enfrentan intereses y posturas distintas en un juego de poder específico.

La participación en los procesos de evaluación y metaevaluación es uno de los aspectos que mayor relevancia ha tenido en los actuales debates sobre metodologías de evaluación, dada su doble valoración; técnica, por un lado (análisis de las metodologías empleadas y control de calidad); y política, por el otro, (como oportunidad de someter a examen a quienes ostentan el poder), lo que impulsaría su consolidación dentro de los sistemas de inversión latinoamericanos teniendo una importancia estratégica para los gobiernos.

A. Definiciones y diferenciaciones: meta-análisis, síntesis de evaluación y Metaevaluación

Al hablar de metaevaluación podemos referirnos indistintamente a dos conceptos similares pero que difieren en su aplicación; por un lado uno más práctico aunque restringido, que la circunscribe a una etapa terminal del proceso de evaluación, como recopilación de las evaluaciones ex-ante y concomitantes realizadas a un proyecto, política o programa a fin de entregar insumos al agente crítico que toma las decisiones. De esta manera su espacio de acción está circunscrito a la gerencia y su influencia es directa en el plan estratégico global, ya que ese sería su espacio natural. Así, para Sanín (1999) la metaevaluación debe concentrarse “*en la reformulación de políticas y de instrumentos de desarrollo derivados de los análisis de programas, y reforzar la verificación del impacto de los programas de mayor alcance*”, a su vez para Vedung (2000), la metaevaluación significa la evaluación de metaprocesos de evaluación y retroinformación para ayudar en la toma de decisiones.

Por otro lado, tenemos una concepción más amplia de la metaevaluación, que no tiene como fin realizar una síntesis de las evaluaciones anteriores, sino más bien analizar y estudiar los procesos de “evaluación”, es decir, la efectividad y la realización del proceso y cuál ha sido o será su impacto real como insumo para él o los agentes críticos que deciden el futuro de una política o de un programa. De esta manera, para Bustelo (2001) el foco de este proceso evaluativo está en los métodos empleados para evaluar y no en los resultados que ésta arroja, y para Díaz y Rozales (2003) la metaevaluación tiene como propósito “*la explicación de una evaluación como un proceso social complejo*”.

A partir de esta última concepción podemos diferenciar entre análisis de resultados y meta-análisis, donde el primero de ellos consiste en un procedimiento de revisión de estudios anteriores, haciendo hincapié en la comparación de sus resultados. Es así como este concepto se hace muy similar al

primero de metaevaluación, por lo que autores como la *Evaluation Research Society* (en Bustelo, 2001) la consideran su función principal.

El meta-análisis por su parte, constituye un tipo especial de análisis, el cual tiene por objetivo la sintetización de estudios cuantitativos que tengan un mismo objeto de estudio, donde se toma una variable como punto de partida y se dejan todas las demás dependientes de ésta, haciendo un análisis estadístico para determinar el impacto en cuanto a esta variable independiente. Para Weiss (1998), el meta-análisis aplicado a la evaluación puede ser definido como “*el análisis sistemático de los resultados de un conjunto de evaluaciones de programas similares para producir una estimación del efecto general de los programas*”.

Es así como la metaevaluación, en su sentido amplio, constituye el proceso de evaluación de las evaluaciones en cuanto tales; la síntesis de evaluación corresponde al análisis comparado de los resultados de la evaluación (concepto similar a la primera concepción de metaevaluación y comúnmente empleado en algunos procesos evaluativos) y; finalmente, el meta-análisis consiste en la estimación del impacto para trabajos que tienen un similar objeto de estudio, relacionándose directamente con la síntesis de evaluación, ya que ésta sería el paso previo para realizar el meta-análisis.

B. Características y funciones de la Metaevaluación

La Metaevaluación posee las siguientes características:

- Constituye una función de evaluación, por tanto puede ser clasificada como tal.
- Es sistémica pues genera insumos dentro de un proceso.
- Permite eliminar debilidades metodológicas de los procesos de evaluación empleados.
- Describe, evalúa y analiza los procesos de evaluación.
- Se inscribe en el componente descriptivo de la política pública, denominado por Lasswell como *knowledge of* (1953).
- No constituye una etapa dentro del ciclo de los proyectos, por lo cual su función es independiente del nivel específico en que se encuentre un proyecto.

Respecto a sus funciones, éstas son principalmente dos: la de analizar las distintas metodologías implementadas para la evaluación, y la de establecer un control sobre éstas, corrigiendo las que no han sido adecuadas o que han tenido un impacto menor y potenciando las que han tenido buenos resultados. Por ejemplo, al evaluar un grupo de proyectos de acuerdo a su política gestora, podemos encontrar que la misma metodología de evaluación no se ajusta de la misma manera para todos los proyectos o programas, siendo evaluados unos bajo la Matriz de Marco Lógico y otros bajo una guía de evaluación. Dado que lo importante en un proceso de metaevaluación no es el resultado de éstas sino el cómo se hizo, lo que se evaluará es si éstas se ajustan a su objetivo, si tienen un impacto, si se transforman en un producto valioso para la toma de decisiones de los directivos y si, finalmente, la ejecución del grupo proyectos se ajusta a la política que lo creó, evidenciando coherencia entre las directrices del plan global, los objetivos estratégicos, con los proyectos efectivamente realizados.

C. Tipos de evaluación

La primera clasificación se hace respecto al momento en que ésta –la metaevaluación– se efectúa: ex-ante, antes que el proceso de evaluación se ejecute; concomitante o monitoreo, durante la evaluación; y ex-post, cuando la evaluación ya ha concluido.

La segunda clasificación dice relación con el rol que cumple, en este caso puede ser “*formativa, de manera que la metaevaluación se realiza cuando la evaluación se está ejecutando y con la intención de*

mejorar el diseño y realización de la evaluación, o sumativa haciendo recapitulación de cómo se ha realizado un proceso de evaluación para ofrecer una valoración global sobre el mismo” (Bustelo, 2001).

Otra forma de clasificar las evaluaciones es de acuerdo con la ubicación de la persona que evalúa, de esta manera tenemos metaevaluaciones internas, que son llevadas a cabo por las mismas personas que evaluaron; y metaevaluaciones externas, realizadas por agentes externos al proceso de evaluación. Ambas tienen ventajas y desventajas; las que son de carácter interno tienen como atributo principal la acuciosidad con que pueden ser realizadas, pero su falencia es la objetividad de las mismas. Por otro lado, las evaluaciones externas tienen su punto fuerte en la objetividad e imparcialidad que pueden tener, pero su desventaja principal radica en el desconocimiento del proceso y del personal evaluado, pudiendo dañar, la confianza o el clima laboral al ser muy agresivas.

Una cuarta clasificación se establece según la etapa que se evalúa, de esta forma se puede hablar de metaevaluación del diseño, del proceso o de la ejecución de un plan, política o programa. Así, la metaevaluación del diseño analizaría específicamente la estructura de la metodología o del estudio evaluativo que se pretende emplear; la del proceso se encargaría de verificar la puesta en práctica de la evaluación; y la de resultados (o ejecución) verificaría si los productos y los efectos son los esperados (si entrega la información que se necesita) y si tienen algún impacto, o sea, si apuntan al desarrollo de la política en cuestión.

D. La Metaevaluación y la generación de valor público

Una de las funciones principales de la metaevaluación es la descripción, valoración y análisis de los procesos de evaluación, permitiendo atenuar las debilidades metodológicas de los procesos empleados para corregir evaluaciones futuras y otorgar así mayor credibilidad a él o los planes o programas evaluados. Ahora, si tomamos como punto de partida que la función del directivo público es la generación de valor público, de forma tal que debe demostrar que los resultados obtenidos son comparables con los costos del consumo privado (Moore, 1998), entonces podemos decir que la evaluación de las políticas, planes y programas que tiene a su cargo es vital, así como también las metodologías empleadas en estas evaluaciones, puesto que no basta sólo con el ejercicio evaluativo, sino que es necesario realizarlo adecuadamente para que este se transforme en un insumo valioso tanto para el directivo, como para la sociedad que juzga su desempeño en la esfera pública.

Determinar lo que es valioso de producir en el sector público es un proceso complejo, debido a la gran cantidad de variables a considerar y la dificultad de cuantificarlas y, además, al juego de poder implícito en cualquier asignación de valor público: lo que definen unos como importante puede no serlo para otros, situación que puede generar conflictos entre grupos políticos, la sociedad civil y quien toma la decisión.

Asumir la presencia de la variable política en el juego de decisión y la vulnerabilidad en la que muchas veces quedan expuestas las democracias frente a fenómenos como la corrupción que distorsionan las distintas asignaciones, es fundamental si se pretende conocer la realidad que enfrentan nuestros planes, políticas y programas, así como también los que toman las decisiones, quienes muchas veces son sometidos a presiones de todo tipo para decidir a favor o en contra de una política.

Al tomar esto en consideración, se puede deducir que aún las evaluaciones más objetivas pueden ser falibles en cuanto a sus resultados y a las metodologías empleadas, beneficiando o perjudicando de una u otra forma al programa, proyecto, o política evaluada, por lo que la metaevaluación se transforma en una importante herramienta de determinación de la eficacia, efectividad y calidad de la evaluación realizada, generando información valiosa para los directivos en pos de lograr los objetivos del plan estratégico gubernamental.

V. Los SNIP y la Metaevaluación en una perspectiva sistémica

Según la definición antes presentada, se entiende al Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP– como una herramienta gubernamental que busca mejorar la calidad de la inversión pública nacional, asignando los recursos públicos a las iniciativas de mayor rentabilidad social y económica de acuerdo con los lineamientos de la política de Gobierno, donde el uso eficiente de los recursos se logra alineando el interés político con el interés común mediante la generación de iniciativas de inversión acordes con los recursos disponibles y con un estándar de calidad asegurable en el tiempo en sus etapas de elaboración, evaluación y análisis.

La función principal de los Sistemas de Inversión Pública, es reflejar no sólo una asignación eficiente y de calidad de recursos, sino también los lineamientos estratégicos que marcan el actuar de un gobierno, de esta manera realizar una mala inversión puede tener consecuencias políticas considerables, más allá de las evidentes consecuencias sociales, debido a su importancia estratégica dentro de la administración gubernamental.

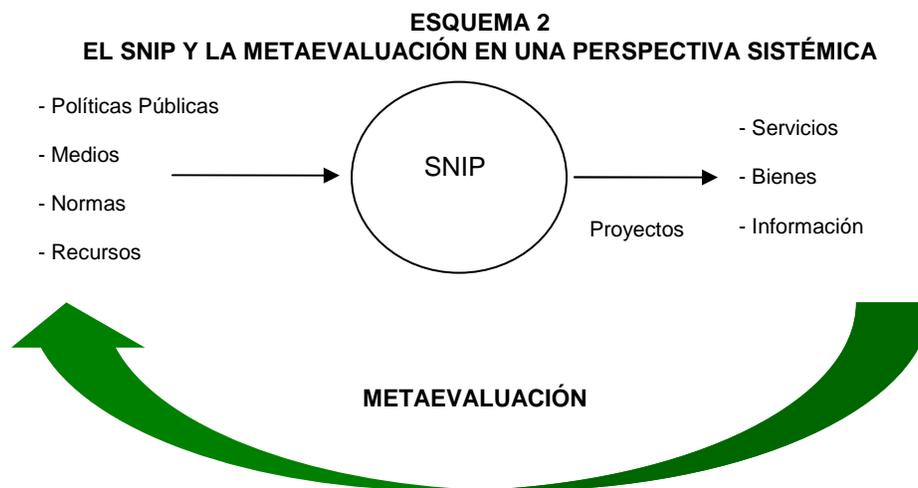
En términos generales, los SNIP funcionan como sistemas abiertos, transformando los flujos de entrada en productos tangibles e intangibles de salida. Dentro de las entradas se pueden incluir informaciones, actividades, recursos, medios y normas; identificándolas como las políticas públicas, programas y estrategias generadas a partir de las decisiones de los gobiernos que han sido aprobadas por la ciudadanía a partir de un proceso democrático. De igual modo, podemos considerar las presiones de grupos y colectividades territoriales y las necesidades de la población.

Por otro lado, la Metaevaluación evalúa las evaluaciones realizadas en las distintas etapas del proceso de conversión de política a proyecto, de forma tal que permite conocer si la metodología empleada para estos procedimientos ha sido la adecuada y, lo más importante, si los proyectos derivados de las políticas coinciden en cuanto a sus fines y metas, creando un flujo que retroalimenta de información tanto a los *policy maker*, como a los ejecutores de proyectos que pueden decidir teniendo más y mejor conocimiento de éstos.

Los estímulos que el sistema recibe activan una cadena de relaciones, procedimientos y acciones que permiten desarrollar una compleja red de procesos que finalmente aseguran una salida que se ajustaría a las características de las demandas. Dichas salidas constituirían los proyectos de inversión que derivan en bienes, servicios e información (Ortegón & Pacheco, 2004).

De esta manera, si los proyectos no se ajustan a los resultados esperados por la política, correspondería determinar por qué razón esto no se consiguió, siendo necesario constatar si existen fallas en el diseño, la ejecución o la “evaluación”; si no producen los resultados esperados, si los beneficiarios no se encuentran satisfechos, si los logros obtenidos se extienden al largo plazo o si los objetivos están mal planteados o simplemente no se ajustan a los de una política determinada, sin perjuicio de que se ajusten a los de otra. Así con esta información disponible se determinará si se reducen los recursos, se aumentan o se eliminan, lo que facilitará una mejor racionalización de la inversión y en consecuencia una asignación mucho más eficiente de los recursos.

En este sentido, y tal como lo ilustra el Esquema N°2 dentro del proceso de inversión pública, los SNIP actúan como una caja de conversión de los insumos provistos por las políticas públicas, los planes, el entramado institucional, los recursos, los medios y normas, por lo que la función sistémica de la metaevaluación será la de levantar información en el proceso de retroalimentación, modificando los insumos de entrada al proceso de inversión de acuerdo a la información derivada de la evaluación de proyectos y programas, generando mayores niveles de relación entre los productos finales del proceso de inversión, sus insumos y necesidades.



Fuente: Elaboración propia, ajustado de Ortégón & Pacheco (2004).

En resumen, la metaevaluación es un proceso inherente a los SNIP, que retroalimenta de información en cuanto a las metodologías de evaluación y el grado de cumplimiento de éstas, no tan sólo por sus resultados, sino por su función, dejando en evidencia el grado de coherencia existente entre proyectos y políticas. El resultado de este proceso generará nuevas entradas al sistema, favoreciendo el mejor uso y distribución de los recursos destinados a la inversión pública, además de elevar su calidad y mejorar los niveles de equidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público.

VI. El proceso de la Metaevaluación

Las actividades que deben llevarse a cabo al momento de realizar una Metaevaluación pueden ser agrupadas en tres etapas, para su análisis posterior:

A. Agrupar los proyectos de acuerdo a los objetivos de una política pública

La razón de que éste sea el primer paso de la Metaevaluación, se justifica en el hecho fundamental de que el grupo de proyectos contribuya, de una forma real y concreta, a la consecución de los objetivos de política pública. Dicho de otra forma los proyectos deberían ser generados a partir de la contribución que cada uno de ellos hace a una política.

El agrupamiento de proyectos de inversión se basa en el criterio de *sinergia*. Entendiéndola como la posibilidad que tiene un conjunto de proyectos de generar beneficios más grandes que la suma de los efectos de los proyectos individuales que lo componen. La sinergia de un grupo de proyectos optimiza impactos y beneficios, además de favorecer la promoción de las inversiones.

Además, el agrupar proyectos en torno a determinados objetivos de política supone que se cumplan determinadas características que faciliten el llevar a cabo el proceso de Metaevaluación. Por lo tanto, las condiciones que deben cumplir los proyectos seleccionados son las siguientes:

1. Los proyectos deben ser evaluables y estar bien diseñados

Esto va a permitir entender la lógica de la intervención, las hipótesis, el marco temporal y además identificar las partes interesadas y los datos clave que deben tomarse en cuenta al momento de realizar actividades de monitoreo y evaluación. El Banco Interamericano de Desarrollo ha elaborado una lista que resulta bastante útil al momento de verificar el diseño del proyecto (BID, 1997:77):

- i) El fin está claramente expresado.
- ii) Los indicadores del fin son verificables en términos de cantidad, calidad y tiempo.
- iii) El proyecto tiene un solo propósito.
- iv) El propósito está claramente expresado.
- v) Los indicadores del propósito son una forma independiente de medir su logro.
- vi) Los indicadores de propósito tienen medidas de calidad, cantidad y tiempo.
- vii) Los indicadores de propósito miden los resultados esperados al final de la ejecución del proyecto.
- viii) Los componentes están claramente expresados.
- ix) Los componentes están expresados como resultados y todos son necesarios para cumplir el propósito.
- x) Los componentes incluyen todos los rubros de los cuales es responsable la gerencia del proyecto.
- xi) Los indicadores de los componentes son verificables en términos de calidad, cantidad y tiempo.
- xii) Las actividades incluyen todas las acciones necesarias para producir cada componente.
- xiii) Las actividades identifican todas las acciones necesarias para recoger información sobre los indicadores.
- xiv) Las actividades son las tareas para las cuales se incurre en costos para completar los componentes.
- xv) La relación entre las actividades y el presupuesto es realista.
- xvi) La relación entre el propósito y el fin es lógica y no omite pasos importantes.
- xvii) La relación entre los componentes y el propósito es realista.
- xviii) La relación entre las actividades, los componentes, el propósito y el fin es realista en su totalidad.
- xix) El propósito, junto con los supuestos a ese nivel, describen las condiciones necesarias, aún cuando no sean suficientes, para lograr el fin.
- xx) Los componentes, junto con los supuestos a ese nivel, describen las condiciones necesarias y suficientes para lograr el propósito.
- xxi) Los supuestos al nivel de actividad no incluyen ninguna acción que tenga que llevarse a cabo antes de que puedan comenzar las actividades (las condiciones precedentes se detallan en forma separada).
- xxii) La columna de medios de verificación identifica donde puede hallarse la información para verificar cada indicador.

2. Los proyectos deben contener la información referente a las distintas fases de preparación y evaluación.

- i) **Descripción de la situación actual y su evolución:** Una vez definido el problema y/o la necesidad, se debe describir la situación existente. En esta descripción se deben establecer qué consecuencias se derivan del problema o la necesidad y si el problema tiende a empeorar en el futuro y en qué medida. Se debe mencionar, también, si existe infraestructura física no utilizada, si el problema está relacionado con limitaciones institucionales, etc.

- ii) **Población directamente afectada y/o zona afectada por el problema y población objetivo:** Se debe establecer el número de habitantes afectados *directamente* por el problema o necesidad. En algunos casos la población es fácilmente identificable; esto ocurre cuando el problema se concentra en una comunidad, municipio, etc. La población objetivo corresponde a la parte de la población afectada que se estudiará más específicamente para la solución del problema. Es necesario indicar qué parte de la población afectada es la población objetivo y señalar sus características específicas en aquellos casos en los cuales difieran la de la población afectada.
- iii) **Estudio de alternativas:** Se deben determinar inicialmente todas las posibles alternativas que en primera instancia son viables para solucionar el problema propuesto; todas ellas deben tener los mismos beneficios para que sean comparables.
- iv) **Descripción de los beneficios del proyecto:** Se debe hacer una descripción de los principales beneficios del proyecto. Se debe tener presente que estos beneficios son aquellos que ocurrirán si se desarrolla efectivamente el proyecto. No incluya los beneficios que están ocurriendo aunque no se desarrolle el proyecto estudiado.
- v) **Valoración de los costos de las alternativas:** El propósito de esta valoración es comparar entre alternativas, si hay más de una, para seleccionar aquella que presente el mínimo costo. Si sólo hay una alternativa, es conveniente conocer su costo total.
- vi) **Efecto ambiental:** se busca tener una apreciación subjetiva de los impactos que el proyecto puede producir sobre distintos elementos del medio ambiente. Se debe intentar resumir el efecto del proyecto, si existe, sobre el suelo, el aire, las aguas, la fauna, la flora y la cultura.

Además de lo mencionado anteriormente, existen ciertas condiciones que se presumen necesarias para poder realizar Metaevaluación. Estas condiciones están relacionadas con la política y abarcan un nivel más amplio que el de los proyectos y no dependen del metaevaluador.

- i) **Existencia de una política integral:** se refiere a un planteamiento de política pública bien formulado, que considere todos aquellos factores directos e indirectos que podrían influir en ésta.
- ii) **Existencia de personal y medios:** el personal encargado de llevar a cabo la Metaevaluación debe conocer el procedimiento, al igual que el personal encargado de utilizar sus resultados. Además la Metaevaluación supone que los medios que existen garantizarán buenos diagnósticos y el buen seguimiento y gestión de los recursos.
- iii) **Niveles adecuados de asistencia técnica:** tiene relación con la capacidad de asegurar la sostenibilidad de los impactos.
- iv) **Financiación flexible:** tiene relación con que el financiamiento no dependa de las líneas presupuestarias que atienden a un solo tipo de acción.
- v) **Descentralizar la toma de decisiones:** dice relación con una capacidad que debe poseer la gerencia estratégica de política pública a fin de que todos quienes participan en el logro de los objetivos, se sientan responsables de la consecución de éstos.
- vi) **Delimitar y definir los objetivos de las acciones:** mientras más concreto, pequeño y realista es el diseño de la acción, mayor es el éxito que puede alcanzar. Esto porque objetivos ambiciosos y abstractos aumentan la difusión de los impactos y disminuyen la sostenibilidad.
- vii) **Simplificar los procedimientos administrativos:** procesos menos burocratizados y más rápidos, son una herramienta que aumenta la eficiencia de la Metaevaluación.
- viii) **Seguimiento y evaluaciones de las acciones:** el enfoque de marco lógico, resulta bastante útil para reforzar este punto. Es necesario, para realizar Metaevaluación, conocer cómo se van

desarrollando las fases de las acciones y si se están cumpliendo o no los objetivos para los cuales fueron diseñadas.

- ix) **Tomar en cuenta a los beneficiarios:** no puede realizarse la Metaevaluación sin considerar a aquellos a quienes afecta, por lo tanto, es necesario darle importancia a la apropiación y protagonismo de los beneficiarios en todas las etapas, sobre todo porque considerarlos aumenta el impacto de las acciones.
- x) **Coordinación entre gestores y beneficiarios:** resulta inútil realizar Metaevaluación a conjuntos de proyectos que no reflejan una adecuada coincidencia entre lo que el *policy maker* determina es un problema social y la necesidad real del destinatario de la intervención.

B. Establecer los factores de análisis

Para el análisis de las evaluaciones de los grupos de proyectos se definen factores o criterios que contribuyen a la medición del logro de los objetivos de una política pública particular. En función de estos criterios se evalúa, ya que nos permiten medir aquello que nos interesa.

Debido a que la pretensión de la Metaevaluación es evaluar las evaluaciones del conjunto de proyectos, es necesario elaborar una lista de criterios, que nos ayuden en la realización de esta tarea.

Hay que considerar que los criterios pudiesen variar dependiendo del contenido de la política pública y de lo que se quiere medir. En consecuencia, será también en función de esto que se asignará la ponderación a cada uno de ellos.

Resulta pertinente dejar claro que para cada uno de los criterios existe más de un mecanismo de medición y que será labor del metaevaluador el asignar el peso que tiene cada uno de ellos en el proceso.

Así, una vez que se ha establecido el objetivo, lo primero será establecer las dimensiones o áreas en las que se quiere medir éste. Luego de realizado esto, para cada dimensión existen variables que deben especificarse y contribuir a la medición. La forma de medir una variable es a través de un indicador, el que generalmente entrega un resultado expresado en un valor numérico, mostrando la medición de los atributos de la variable. Como ya se ha mencionado, el peso de cada una de las variables debe ser determinado por el metaevaluador.

Como podemos apreciar en el cuadro N° 2, existe un objetivo que es el que guía la investigación acerca de las evaluaciones de proyectos, objetivo para el cual se deben centrar los distintos factores de análisis que queremos observar, como también los atributos de las distintas variables que se pretendan medir. Los factores de análisis constituyen dimensiones a las cuales el metaevaluador les asigna una gran importancia y por lo tanto las estudia y analiza según lo que arrojen los proyectos. Cada una de las dimensiones, posee por su parte elementos fundamentales o variables a medir, estas últimas, de variar según lo presupuestado, representan la base del logro de los proyectos, ya que representan el vínculo necesario con los niveles estratégicos.

Cada una de las variables representa una fase fundamental de las dimensiones de análisis, y deben cumplirse en el conjunto de proyectos. La forma que tenemos para conocer qué atributos poseen o conocer la variación de esas variables es a través de los indicadores.

CUADRO 2
EJEMPLO DEL USO DE FACTORES DE ANÁLISIS PARA LA EVALUACIÓN

Objetivo	Dimensión	Variable	Indicador
Contribución al desarrollo sostenible mediante la integración física	Dimensión económica	Aumento del flujo de comercio de bienes y servicios	El flujo de comercio arroja un aumento del 40% en tres años.
		Atracción de inversiones privadas en unidades productivas	Tasa de rentabilidad inmediata social y privada
		Aumento de la competitividad	Aumento en tasa de rentabilidad de un 5% en un año.
	Dimensión social	Generación de empleo e ingreso	Aumenta el ingreso per cápita de las familias beneficiarias en un 20% en dos años. Desempleo disminuido en un 5% en dos años.
		Mejoría de la calidad de vida de la población	Aumentan la calidad de vida de la población en un año y medio a nivel "aceptable".
	Dimensión ambiental	Conservación de recursos naturales	Terminado completamente el plan de reforestación en seis meses
		Calidad ambiental	Mejora en la calidad del recurso hídrico, en dos años plazo

Fuente: Elaboración Propia, ajustado de IIRSA (2007).

C. Evaluar las evaluaciones de los grupos de proyectos

Los factores establecidos en el paso anterior le van a permitir al metaevaluador determinar si el grupo de proyectos contribuye realmente a la consecución de los objetivos de política pública. Además, en esta etapa se podrá definir si los proyectos agrupados se relacionan con los objetivos de la política, o bien, deben ser reformulados o removidos a otro plan de inversión. La información resultante de este proceso, será considerada como un insumo para los niveles estratégicos encargados de tomar decisiones.

Por tanto, al evaluar las evaluaciones de los grupos de proyectos, se deberá tomar en cuenta, como la parte más importante, la concordancia que exista entre el objetivo de la política pública y lo que buscan los proyectos en su conjunto. En un principio se agrupa a los proyectos según dicho criterio, para que posteriormente lleguen el momento en el cual se enfrenten los objetivos a los logros alcanzados.

La parte más importante de este paso es lograr, mediante la información de los diferentes métodos y matrices, que se pueda determinar si existe o no la relación esperada entre objetivos y logros de los proyectos con los objetivos a niveles estratégicos de políticas y programas públicos.

Para demostrar cuales son las formas que el investigador tiene para evaluar los grupos de proyectos, hacemos la distinción entre qué tipo de información de evaluaciones requerimos. Podemos hacer el análisis de las evaluaciones de los proyectos desde el punto de vista de los beneficiarios, desde los productos o resultados directos de los proyectos, o bien, desde el punto de vista del impacto que estos proyectos consiguen en el tiempo. Para medir lo anterior, existen ciertos instrumentos que nos sirven de guía.

Del mismo modo, se requiere otro tipo de instrumentos que permita aseverar que la calidad de los informes de evaluación y las capacidades del evaluador son óptimas. La calidad de los informes de evaluación, deberían estar incluidas como supuestos a la hora de realizar la Metaevaluación. No obstante lo anterior, en los anexos se presenta una gran cantidad de experiencias que evalúan la calidad de los informes, y las capacidades de los evaluadores.

En el acápite referente a los indicadores, se encuentra explicado, cuales son aquellos requerimientos y cuales son los instrumentos que nos pueden aproximar a obtener el tipo de información para cada tipo de evaluación. También se encuentra explicado de manera clara y breve qué es básicamente una evaluación desde estos tres enfoques para la medición.

VII. Instrumentos metodológicos

En este capítulo se presenta y describe el instrumental de evaluación e información útil para la realización de la metaevaluación. Los instrumentos presentados a continuación no agotan la metodología de la metaevaluación en su extensión, haciéndose posible complementarlos con otras técnicas de investigación evaluativa de acuerdo a las necesidades del metaevaluador.

No obstante lo anterior, idealmente el proceso de metaevaluación de un grupo de proyectos de inversión como mínimo requiere, en un orden no secuencial o relacionado, de evaluaciones de impacto, evaluaciones de los beneficiarios y evaluaciones de resultado. Es así como, basándose en estos tres instrumentos o áreas de evaluación, se propone el núcleo metodológico de la metaevaluación, el cual dependiendo de cada caso, puede no estar completo debido a la ausencia de uno de estos instrumentos, debiéndose consignar esta información en el informe de metaevaluación.

Igualmente, se describirán algunos instrumentos complementarios como la evaluación de monitoreo y otras herramientas de recolección de información como la ficha de contraste, la guía de evaluación y la guía de información en terreno.

De tal forma, el instrumental presentado a continuación contribuirá a la toma de decisiones estratégicas en cuanto facilitará la identificación de nudos críticos de estructura, gestión o metodología, tal como se verá más adelante en el capítulo sobre gerencia estratégica y metaevaluación.

A. Evaluación de Impacto

La evaluación de impacto tiene un carácter sumativo y se define como la medición de los cambios en el bienestar de los individuos que pueden ser atribuidos a un programa o a un conjunto de programas específicos. Su propósito general es determinar la efectividad de las políticas, programas o proyectos ejecutados y, al igual que otras técnicas de evaluación sumativa, la evaluación de impacto se puede utilizar para determinar hasta qué punto los resultados planificados fueron producidos o logrados, así como para mejorar otros proyectos o programas en ejecución futuros (Brousseau y Montalván, 2002, en Navarro, 2005).

Este tipo de evaluación hace énfasis en la medición de la magnitud de los cambios así como en la causalidad vinculada a los componentes y productos que genera la intervención en sí, buscando los efectos concretos de ésta, que pueden ser tanto tangibles (bienes muebles, por ejemplo) como intangibles (mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo, mejores índices de satisfacción, entre otros).

Debido a lo anterior, es que se supone que el efecto previsto del proyecto es una función de sus resultados, al igual que de una serie de otros factores. A su vez, los resultados son una función de la información del proyecto y de otros factores ajenos a éste. Este enfoque no impide que el evaluador también examine los efectos no previstos de un proyecto, pero sirve para mantener claros y focalizados los objetivos de la evaluación.

En este sentido, las técnicas cualitativas de recolección de información también son útiles para obtener participación en la aclaración de los objetivos de la evaluación y los indicadores de impacto resultantes.

Aunque aparentemente el planteamiento del objetivo de evaluación pareciera ser un proceso sencillo, lo cierto es que puede ser en extremo difícil. Por ejemplo, los planteamientos que son demasiado amplios no se prestan para ser sometidos a una evaluación y es necesario acotar y aterrizar los objetivos para realizar una buena evaluación.

Revisar otros componentes como la eficacia en función de los costos o las evaluaciones del proceso, también pueden ser importantes objetivos de un estudio y pueden complementar la evaluación del impacto. La eficacia en función de los costos puede constituir una preocupación muy especial para las autoridades responsables, cuyas decisiones serán reducir, expandir o reformar la intervención que se está evaluando.

Acerca de la disponibilidad de datos, sabemos que se pueden emplear muchos tipos de datos para realizar estudios de evaluación de impacto. Estos pueden incluir una gama que fluctúa desde encuestas transversales o de panel hasta entrevistas cualitativas flexibles. Es ideal que esta información exista a nivel individual, para asegurar que se pueda evaluar el verdadero efecto.

Revisar otros componentes de evaluación, como la eficacia en función de los costos o las evaluaciones del proceso, también pueden ser importantes objetivos de un estudio y pueden complementar la evaluación del impacto. La eficacia en función de los costos puede constituir una preocupación muy especial para las autoridades responsables, cuyas decisiones serán reducir, expandir o reformar la intervención que se está evaluando. En temas relacionados con la entrega de servicios, una evaluación de los procesos podría ser pertinente para evaluar los procedimientos, dinámica, normas y restricciones bajo los cuales se lleva a cabo un determinado programa.

Es ideal que esta información exista a nivel individual, para asegurar que se puede evaluar el verdadero efecto. La información a nivel de hogares puede ocultar una asignación intrafamiliar de los recursos que afecta a las mujeres y niños, porque con frecuencia tienen un acceso más limitado a los recursos productivos del hogar.

Una vez que los objetivos y datos disponibles estén claros, es posible comenzar con la fase de diseño del estudio de la evaluación de impacto. La elección de la metodología dependerá de las

preguntas, secuencia cronológica, restricciones presupuestarias y capacidad de implementación de la evaluación. Se deben contrapesar los pro y los contra de los distintos tipos de diseño, para determinar las metodologías que son más adecuadas y las técnicas cuantitativas y cualitativas que se pueden integrar para complementarse entre sí. Es posible que aún cuando se ha determinado el diseño de la evaluación y se ha incorporado al proyecto, los evaluadores deben estar preparados para ser flexibles y modificar el diseño a medida que se implementa el proyecto.

Al realizar Metaevaluación utilizamos la información para conocer e inferir sobre el diseño de la implementación de alguna política o programa como también acerca del diseño de la evaluación. El tema más crucial de la secuencia cronológica se relaciona con la posibilidad de comenzar el diseño de la evaluación antes que se implemente el proyecto y el momento en que se necesiten los resultados. También es útil identificar de antemano en que puntos durante el ciclo del proyecto se necesitará información del esfuerzo de evaluación, de modo que se pueda vincular la recolección de datos y las actividades de análisis. Tener los resultados en forma oportuna puede ser decisivo para las decisiones de políticas, por ejemplo durante la revisión de un proyecto, cerca de un periodo eleccionario o cuando se tomen decisiones con respecto a la continuación del proyecto.

Los datos recibidos de las distintas herramientas se transforman en el insumo necesario para realizar un análisis acerca de las evaluaciones de los proyectos que forman parte de una política o un plan público. A un nivel más estratégico se pretende estar en las condiciones de poder afirmar si los objetivos de los proyectos se condicen con los objetivos planteados a nivel de política, plan o programa, o si es necesario que se rediseñen o se modifiquen, de modo de optimizar los costos en los que se incurren logrando mejoras importantes en eficacia y eficiencia de la inversión pública. Por otro lado, también conocer acerca de la efectividad de los diseños de implementación de los proyectos y de evaluación de los mismos.

La gerencia estratégica en la toma de decisiones parte de la base del análisis de las evaluaciones de proyecto, convirtiéndose ésta en la etapa primordial de la Metaevaluación. El análisis de los datos de la evaluación, ya sean cuantitativos o cualitativos, requiere de colaboración entre los analistas, generadores de datos y autoridades responsables para aclarar preguntas y garantizar resultados óptimos y de calidad. La labor del análisis consiste en buscar patrones en los datos e ir más allá de la descripción hacia la comprensión de los procesos, resultados y efectos del programa.

CUADRO 3
MATRIZ PARA LAS CONSTRUCCIONES INTERMEDIAS, EX-POST Y DE EJECUCIÓN

Conjuntos de cuestiones	Interrogantes principales	Interrogantes adicionales	Indicadores	Fuentes de datos	Método de recopilación de datos
Continuidad de la justificación					
Efectividad					
Eficiencia					
Efectos e impactos					

Fuente: Elaboración Propia, ajustado de Baker (2000).

Las interrogantes principales deberían relacionarse en cada nivel de cuestión con una diferente área del marco lógico así:

- A nivel de continuidad de la justificación, se debería verificar si ello afectó el comportamiento de los supuestos y/o el logro de los objetivos (actividad, componente, propósito, fin).
- En el área de efectividad verificar los logros a nivel de componente y/o propósito.
- En el área de eficiencia, verificar los logros a nivel de actividades y/o componentes

- En el área de efecto e impacto verificar los logros a nivel de propósito y/o fin.

La especificación de la experiencia adquirida es un resultado de las cuatro cuestiones anteriores y deberá completarse no como interrogantes sino como respuestas.

Las interrogantes adicionales deben emerger o bien como posibilidades de preguntas, como consecuencia de los resultados esperados de los principales (por lo cual en una primera etapa son muy especulativos), o bien como resultado de características sectoriales y/o técnicas específicas del proyecto.

CUADRO 4
MATRIZ PARA LAS EVALUACIONES DE IMPACTO EX-POST

Conjuntos de cuestiones	Interrogantes principales	Interrogantes adicionales	Indicadores	Fuentes de datos	Método de recopilación de datos
Tecnología					
Institucional					
Economía					
Política					
Social					
Ambiental					
Otras					

Fuente: Elaboración Propia, ajustado de Baker (2000).

B. Evaluación de los beneficiarios

La evaluación de beneficiarios al igual que la de resultados e impacto se orienta a producir información que permita a la Metaevaluación retroalimentar la gestión, es decir, ajustar las acciones y modificar eventualmente los rumbos a seguir a fin de hacer más eficiente el gasto social.

La evaluación en esta materia puede ser de dos formas: una objetiva que permite medir a través de indicadores los cambios en los beneficiarios producto de la realización del proyecto, es decir, aquí se miden los efectos que corresponden a cambios o modificaciones que se producen en la población objetivo en un contexto determinado y otra subjetiva, pero igual de importante, que tiene que ver con la satisfacción de los beneficiarios con respecto al proyecto y que tiene relación con las percepciones, juicios y opiniones que tienen los beneficiarios y ejecutores del proyecto, con respecto de los efectos que éste ha tenido en sus vidas, en tanto, se cumplen o no las expectativas que tenían respecto a su participación. Es importante mencionar que para realizar la evaluación objetiva de beneficiarios hay que establecer y utilizar criterios objetivos, transparentes y homogéneos.

Las fuentes o instrumentos para obtener información pueden ser diversas. Sin embargo, es muy difícil plantear preguntas de un escenario contra-factual en las entrevistas o grupos representativos, por esta razón, se debe intentar preguntar a quienes actualmente participan en un programa público: “¿Qué estaría haciendo ahora si este programa no existiera?”. Siempre conversar con los participantes del programa puede ser valioso, pero es poco probable que ello por sí sólo proporcione una evaluación creíble.

Para identificar los beneficios de un programa sobre una población, lo primero es identificar las relaciones de causa-efecto entre los componentes que produce el programa y los resultados esperados sobre los cuales están definidos los objetivos del programa. Para determinar si los bienes y servicios que entrega el programa contribuyen a lograr los beneficios esperados en la población beneficiaria, es necesario aislar de los beneficios observados, todos aquellos efectos derivados de factores externos al programa y que de todas maneras hubiesen ocurrido sin la ejecución de éste, como consecuencia de la evolución normal de las condiciones del entorno o la acción de otros programas públicos obligados. Por

lo tanto para cuantificar el impacto del programa, no basta con comparar la situación de los beneficiarios antes, versus después del programa, sino que deben compararse los resultados del programa en los beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios con características similares.

Desde una perspectiva política, es útil considerar los tres niveles donde una política puede ser formulada e implementada: sectorial, territorial y local. Esto es consistente con la necesidad básica de identificar qué tan bien están desarrollándose diversos aspectos operativos del conjunto de proyectos. Así la Metaevaluación deberá concentrarse en la información que arrojen las evaluaciones de aquellos participantes que experimenten directamente los resultados, de aquellos no beneficiados que sin ser considerados participantes claves son importantes pues son afectados por el proyecto y también afectan los resultados del mismo y aquellos directamente involucrados en la entrega de apoyo a los beneficiarios.

El análisis de las experiencias y opiniones de los beneficiarios arrojará las fallas operativas y sus causas. Sin embargo, aunque este análisis sugiera las soluciones de los problemas, será responsabilidad de la jerarquía de la política, el decidir las acciones que se llevarán a cabo.

La información que se obtenga de este proceso, es de carácter estratégico, puesto que va a contribuir en la elaboración de las distintas acciones y a la toma de decisiones relacionadas con la política pública.

El enfoque de sistemas podrá utilizarse para verificar e interpretar los problemas identificados por los diferentes actores y beneficiarios y para definir con mayor precisión causas y soluciones. La permanencia de los programas en el largo plazo dependerá también, de la forma como los objetivos e incentivos de los diferentes involucrados se refuercen entre ellos.

CUADRO 5
MÉTODOS DE EVALUACIÓN Y LAS CORRESPONDIENTES NECESIDADES DE DATOS

Método	Necesidad de datos		Uso de enfoque cualitativo
	Mínima	Ideal	
Controles experimentados y aleatorios.	Corte transversal de un único proyecto con y sin beneficiarios.	Encuestas básicas y de seguimiento de los beneficiarios y no beneficiarios. Permite controlar sucesos contemporáneos, además de proporcionar control para medir el efecto (esto permite una estimación de diferencia de las diferencias).	-Guiar el diseño del instrumento de la encuesta, muestreo. -Identificar los indicadores. Recopilar y registrar datos con la ayuda de: <ul style="list-style-type: none"> - Datos textuales - Entrevistas informales o semiestructuradas
Diseños no experimentales a) controles o pareo creados.	Encuesta extensa, censo, presupuesto nacional o tipo de encuesta en que se muestrea a los beneficiarios.	Encuesta extensa y encuesta domiciliaria más reducida basada en el proyecto, ambas con dos momentos en el tiempo para controlar por los sucesos contemporáneos.	- Reuniones de los grupos representativos o de la comunidad - Observación directa - Métodos participativos - Fotografías
b) Comparaciones reflexivas y doble diferencia.	Básica y de seguimiento de los beneficiarios.	Series cronológicas o panel de los beneficiarios y no beneficiarios comparables.	- Triangulación - Análisis de datos.
c) Control estadístico o variable instrumental.	Datos transversales representativos de la población beneficiaria con las correspondientes variables instrumentales.	Corte transversal y series cronológicas representativas de la población beneficiaria y no beneficiaria, con las variables instrumentales correspondientes.	

Fuente: Elaboración Propia, ajustado de Baker (2000).

A continuación observaremos algunos de los principales instrumentos de recopilación de datos para la evaluación de beneficiarios, los cuales serán utilizados más adelante como insumo para explicar

en qué forma la Metaevaluación de proyectos de Inversión Pública se sirve de ellos como un aporte para la toma de decisiones en la gerencia estratégica de las políticas y planes públicos.

La utilidad de cada técnica es de suma importancia analítica para la Metaevaluación, pues permite conocer la calidad aproximada de la información recibida con el fin de apoyar la toma de decisiones. Se debe recordar que la información y los datos, no vienen contruidos con estos instrumentos, sino que el metaevaluador debe ser capaz de aproximar la información recibida a los requerimientos necesarios para la gerencia estratégica.

CUADRO 6
INSTRUMENTOS DE RECOPIACIÓN DE DATOS PARA LA EVALUACIÓN DE BENEFICIARIOS

Técnica	Uso	Utilidad
Estudios de casos	Recopilación de información que genere un recuento que puede ser descriptivo o explicativo y puede servir para responder las preguntas cómo y por qué.	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden abordar una variedad completa de evidencias de documentos, entrevistas, observación. - Agregan poder explicativo cuando se centran en instituciones, procesos, programas, decisiones y sucesos.
Grupos representativos	Conversaciones focalizadas con miembros de la población beneficiaria que estén familiarizados con los temas pertinentes antes de redactar un conjunto de preguntas estructuradas. El propósito es comparar las perspectivas de los beneficiarios con conceptos abstractos de los objetivos de la evaluación.	<ul style="list-style-type: none"> - Posee ventajas similares a las entrevistas. - Es especialmente útil cuando se desea una interacción entre los participantes. - Una manera útil de identificar las influencias jerárquicas.
Entrevistas	El entrevistador plantea preguntas a una o más personas y registra las respuestas de los declarantes. Las entrevistas pueden ser formales o informales, directas o por teléfono, de interpretación cerrada o abierta.	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas o instituciones pueden explicar sus experiencias en sus propias palabras y entorno. - Son flexibles, permitiendo que el entrevistador explore vías de indagación no previstas y sondee temas en profundidad. - Especialmente útiles cuando se prevén dificultades de lenguaje. - Mayores posibilidades de obtener información de funcionarios superiores.
Observación	Observación y registro de una situación en un registro o diario, esto incluye quién participa; qué sucede, cuándo, dónde y cómo. La observación puede ser directa (el encuestador observa y registra) o participativa (el observador se hace parte del entorno durante un periodo).	<ul style="list-style-type: none"> - Proporciona información descriptiva sobre el entorno y los cambios observados.
Cuestionarios	Elaboración de un conjunto de preguntas de encuesta cuyas respuestas se pueden codificar coherentemente.	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden llegar simultánea a una muestra amplia. - Da tiempo a los declarantes para pensar antes de responder. - Se pueden responder de forma anónima. - Imponen uniformidad al preguntar lo mismo a todos los declarantes. - Facilita la recopilación y comparación de datos.
Análisis de documentos escritos	Revisión de documentos como registros, bases de datos administrativas, materiales de capacitación y correspondencia.	<ul style="list-style-type: none"> - Permite identificar problemas e investigarlos en más detalle y proporciona evidencia de acciones, cambios y efectos para apoyar las percepciones de los declarantes. - Pueden ser costosos.

Fuente: Elaboración Propia, ajustado de Baker (2000).

C. Evaluación de resultados

La evaluación de los resultados dice relación fundamentalmente con la medición del cumplimiento de los productos de un determinado proyecto. En la Metodología de Marco Lógico se refiere al nivel de los componentes y las actividades de las que depende la consecución de éstos.

La evaluación de resultados se expresa en los bienes y servicios que un determinado proyecto entrega a una población específica. Siendo así, la manera que tenemos de conocer acerca de estos niveles de logros, es midiendo los niveles de cumplimiento de las obras, con informes de seguimiento y de terminación de los proyectos. Cabe destacar que los niveles de responsabilidad de la gerencia de los proyectos alcanzan la terminación y entrega de los componentes de un proyecto, por lo tanto, la satisfacción de los beneficiarios, como también el impacto posterior de los proyectos depende en gran medida de la forma en que se entregaron los componentes o en la forma en que se diseñó el proyecto, respecto de la conveniencia de entregar cierto bien o servicio, para asistir determinada necesidad o carencia de la población afectada por el proyecto.

A continuación, un ejemplo de informe de terminación de un proyecto:

CUADRO 7 EJEMPLO DE INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO

Sección 1 – Resumen del proyecto

- 1.1 Identificación del proyecto
- 1.2 Descripción del proyecto
- 1.3 Resultados del proyecto
- 1.4 Experiencia adquirida y lecciones aprendidas
- 1.5 Recomendaciones

Sección 2 – Detalles del proyecto

- 2.1 Objetivos y Descripción del proyecto
 - 2.1.1 Resumen de los objetivos
 - 2.1.2 Componentes del proyecto
 - 2.1.3 Cambios desde la aprobación
- 2.2 Resultados del proyecto
 - 2.2.1 Fundamentos para los cambios desde que se aprobó el proyecto
 - 2.2.2 Resultados obtenidos
 - 2.2.3 Diferencias entre los resultados planificados y los obtenidos
 - 2.2.4 Consecuencias imprevistas
 - 2.2.5 Aspectos que tienen probabilidades mínimas de lograrse
 - 2.2.6 Impacto de los servicios de consultores externos
 - 2.2.7 Nivel interno de rendimiento económico
- 2.3 Lecciones aprendidas del proyecto
 - 2.3.1 Diseño
 - 2.3.2 Ejecución
 - 2.3.3 Función de institución beneficiada
 - 2.3.4 Condicionalidad
- 2.4 Recomendaciones para proyectos futuros
 - 2.4.1 Otras lecciones
 - 2.4.2 Aplicación de las lecciones aprendidas
- 2.5 Comentarios adicionales

Anexos sobre datos de referencia, costos y financiamiento.

Fuente: Elaboración propia, ajustado de BID (1997) y, Jiliberto & Álvarez-Arenas (2000).

D. Evaluación de monitoreo

Esta evaluación, permite analizar posibles problemas de diseño, lo que muchas veces constituye el real problema de que no se obtengan los resultados esperados. Se trata de lograr que los involucrados en el proyecto participen de forma intensiva examinando y reformulando el diseño del proyecto. Se convierte en una herramienta fundamental para volver a analizar la problemática, los involucrados, los objetivos, indicadores y supuestos del proyecto.

De descubrirse un problema de diseño que se plantee como serio, es mejor actuar reformulándolo, para no desperdiciar tiempo y recursos ejecutando un proyecto con diseño ineficiente, esto hace que sea importante realizar esta evaluación en una etapa pertinente.

Una información de monitoreo, válida y oportuna, puede mejorar la ejecución de los proyectos, ya que puede contribuir a la revisión del diseño de éstos, para mejorar así, su desempeño. El monitoreo y la evaluación intermedia, debidamente diseñadas pueden ser mecanismos eficaces, para recopilar y distribuir información, para facilitar la toma de decisiones para el mejoramiento del desempeño de los procesos.

CUADRO 8
ACCIONES DE MONITOREO EN BASE A COMPORTAMIENTOS DETECTADOS

Comportamientos detectados por los agentes de monitoreo	Acciones de monitoreo
1. No hay ninguna desviación notable respecto de los planes trazados	1. Esto confirma las acciones de ejecución del proyecto, por lo que no cabe acción alguna.
2. Desviaciones de calendarios para el suministro de insumos y/o generación de componentes debido a dificultades con la ejecución.	2. El agente de monitoreo debe determinar los efectos de los retrasos y sus causas probables; verificar si hay que hacer cambios en la ejecución del proyecto y que tipos de cambios recomendar.
3. Evidencia de problemas emergentes de la administración/gestión del proyecto.	3. El agente de monitoreo debe determinar la gravedad de los problemas y analizar y entender sus causas probables; proponer soluciones que se basen en una estrategia de intervenciones de gestión progresivas de manera que se consideren niveles jerárquicos de intervención más bajos antes de apelar a los más altos; finalmente debe planificar los ajustes y modificaciones necesarios. Debe también, considerar la conveniencia de considerar una evaluación intermedia o de ejecución.
4. Desviaciones considerables respecto de los calendarios para el suministro de insumos y/o la generación de componentes debido a un diseño inadecuado del proyecto.	4. El agente de monitoreo debe determinar si el diseño puede ser revisado adecuadamente de manera que todavía se pueda alcanzar el propósito del proyecto (si es válido), o recomendar que se cancele el proyecto. Debe también considerar la necesidad de ejecutar una evaluación de ejecución y monitoreo.
5. Costos que sobrepasan significativamente los estimados de diseño.	5. El agente de monitoreo debe definir las causas y efectos para determinar cursos de acción y recomendar medidas tales como auditorías, cambios considerables del diseño y/o gestión del proyecto, o bien su cancelación.
6. Bajo desempeño de insumos y productos, pero sin causas claras.	6. Recomendar y/o hacer una evaluación intermedia o de ejecución.

Fuente: Elaboración Propia., ajustado de BID (1997).

E. Otros instrumentos

A continuación, se presentan algunos instrumentos de suma importancia para vincular los proyectos con niveles estratégicos, principalmente obtenidos de la serie de manuales de CEPAL sobre Control de Gestión y evaluación de resultados en la Gerencia Pública (Sanín, 1999).

Como se ha enfatizado anteriormente, para apoyar los procedimientos se debe hacer uso de los instrumentos apropiados. Se han desarrollado varios instrumentos que han demostrado ser bastante expeditos para los procesos de recolección y de análisis de información.

Entre ellos, se encuentran los siguientes:

Ficha de contraste Ex-post vs Ex-ante

La ficha de contraste, se construye, -a partir de tres columnas-, con información de los distintos estados del proyecto. Así, la columna:

- De la izquierda, para acopiar la información ex-ante del proyecto.
- La del centro, para recoger los resultados ex-post y verificar el nivel de cumplimiento de lo estipulado ex-ante, y
- La tercera, para explicar las discrepancias y sacar conclusiones sobre la situación analizada.

La ficha tiene por objetivo hacer una evaluación ex-post a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Forma parte de un principio básico de evaluación, utilizar instrumentos que sean un aporte para obtener información relevante, la cual debe ser lo suficientemente clara en términos del aporte real que la intervención realiza, para lo cual es necesario conocer la situación inicial para poder contrastarla con los logros conseguidos.

Lo anterior toma suma relevancia hoy en día, cuando sabemos de muchos proyectos que cumplen objetivos los cuales se justifican a nivel de componentes, pero que el aporte real a la situación de base no está claramente definido.

Poder contrastar, tanto la situación inicial como los avances del proyecto con la situación ex-post constituye un ejercicio básico para obtener información de calidad para la toma de decisiones en los niveles estratégicos.

Guía de evaluación

Es necesario recoger información de los diferentes actores locales relacionados afectados por el proyecto para sondear sus apreciaciones sobre el tipo de beneficios y de costos que el mismo les ha generado. Este tipo de entrevistas requiere de diálogo informal y desprevenido para obtener respuestas lo menos sesgadas posible. La guía de entrevista apoya la captación de respuestas, en relación, a seis aspectos:

- 1) *Prioridad*: permite establecer para un agente específico la prioridad del proyecto respecto de otros.
- 2) *Participación*: establece la manera como participó o no participó el agente en el proyecto.
- 3) *Beneficio*: determina si el proyecto brinda beneficios al agente respectivo.
- 4) *Perjuicio*: determina si el proyecto afecta negativamente al agente respectivo.
- 5) *Balance*: sopesa los dos elementos anteriores y determina cual de ellos predomina con el proyecto.
- 6) *Satisfacción*: establece la opinión como ciudadano sobre el proyecto.

Este informe reporta una información valiosa en términos de los beneficiarios, de la misma forma constituye una parte del análisis de impacto del proyecto. Se pone especial énfasis, en el hecho de que la entrevista sea realizada de forma desprevenida para que el beneficiario otorgue información más fidedigna a la investigación.

Guía de observación en terreno

La guía se estructura de acuerdo con la naturaleza del proyecto, con los aspectos previsibles del impacto y con las características físicas que interesa verificar (estado y calidad de la infraestructura, tecnología instalada, dimensiones, estándares, prácticas de uso de las instalaciones, mantenimiento, actitudes de los usuarios). Esta guía es muy importante para asegurarse que el responsable por la visita verifique

aspectos esenciales de la evaluación y para garantizar uniformidad en los elementos analizados en los diferentes proyectos que componen el programa.

Matriz para verificación cualitativa de impactos

Esta matriz tiene dos propósitos:

- 1) Reforzar el análisis cualitativo de los Indicadores de Eficiencia Económica (Indicador ex-post/Indicador ex-ante) y enriquecer las conclusiones sobre el balance de beneficios generados en los actores locales afectados por el proyecto.
- 2) Facilitar el análisis económico en términos cualitativos en los casos en que se dificulte la recolección de información cuantitativa sobre la situación ex-post.

Tablas para evaluación económica

Estas tablas arrojan los Índices de Eficiencia Económica, descontados los flujos económicos a precios de mercado y constantes, por el cociente entre el indicador ex-post y el indicador ex-ante. En el caso se utilizó preferiblemente la relación Beneficio/Costo, en su defecto el VPN y por último la TIR. En los casos de análisis de Costo/Eficiencia, se sugiere utilizar como indicador el número de beneficiarios por unidad monetaria, Número de Unidades Atendidas (o producidas) por Unidad Monetaria. Los resultados cuantitativos de los Índice de Eficiencia Económica se confrontan con los resultados cualitativos consolidados en la Matriz de Verificación Cualitativa de la Evaluación Económica Ex-post.

Tablas para evaluación financiera

Las tablas para la evaluación financiera deben permitir realizar tres tipos de análisis secuenciales:

- 1) *Costeo de la operación*: En qué medida los ingresos son suficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento.
- 2) *Impacto en las finanzas municipales*: En qué medida el flujo de operación, incluido el servicio de la deuda, no compromete las arcas municipales, es decir, arroja un Valor Presente Neto (VPN) positivo.
- 3) *Resultado financiero del proyecto*: El resultado del flujo financiero neto incluidos todos los ingresos y todos los costos.

Para la configuración del Índice de Eficiencia Financiera se toma el Valor Presente Neto del resultado financiero del proyecto. El coeficiente es el resultado de dividir el indicador ex-post sobre el ex-ante.

Tabla de indicadores de evaluación ex-post y gráfico de indicadores de ejecución

Para cada proyecto se calculan los seis Indicadores de la Evaluación Ex-Post que sugiere la metodología del Banco Mundial. Al frente de cada indicador se incluye una frase explicativa de su resultado.

En la parte inferior de la tabla se representa el punto del cuadrante en el que quedó ubicada la combinación del par ICT vs IC, o sea el Índice de Cumplimiento Temporal y el Índice de Costos, con la interpretación del resultado. Esta tabla se consolida para cada uno de los cinco sectores analizados, así como para la muestra en su conjunto.

Hoja analítica del proyecto

Toda la información confluye a un importante instrumento al que se denomina “Hoja Analítica del Proyecto”, en la que se desagrega cada proyecto en aspectos fundamentales que se evalúan tanto para la situación ex-ante como para la ex-post. Con las mezclas de estos veinte ítems se configuran valoraciones agregadas para cada una de las fases del ciclo del proyecto: Formulación, Ejecución y Operación, así como para el ciclo completo.

Tablas para la evaluación Ex-post en proyectos y programas

1) Acciones derivables de la evaluación ex-post en proyectos puntuales.

Fase evaluada	Impacto	Retroalimentación ⁵	Memoria
Formulación			x
Ejecución	x		x
Operación	x	x	x

Fuente: Sanín (1999).

2) Acciones derivables de la evaluación ex-post en programas.

Fase evaluada	Impacto	Redefinición de políticas y de instrumentos
	x	x
x	x	x
x	x	x

Fuente: Sanín (1999).

Una de las principales dificultades para la evaluación ex-post consiste en la ausencia de información base, ya que casi nunca se dispone de la “fotografía” de la situación sin proyecto. Esto se debe a que aún falta consolidar capacidad para la formulación de los proyectos.

Fundamentalmente, la preocupación en el ciclo del proyecto se ha centrado en predeterminedar objetivos de actividades y de productos, no de impactos, de resultados esperados. No se desarrolla visión sobre la trascendencia del proyecto (impactos deseados y posibles) y sólo se establecen indicadores ex-ante para los productos de instalación y de operación. Como los proyectos, en estas condiciones, vienen naciendo sin brújula, entonces no se sabe de antemano contra qué se va a evaluar y no se predeterminan reglas de juego para la validación de finalidades (comprobación de efectos a posteriori), razón por la cual no se acopia la información pertinente desde el comienzo del ciclo.

En suma, la realidad viene demostrando la necesidad de enriquecer los métodos y los instrumentos para la formulación y la evaluación ex-ante a la luz de lo ex-post.

La evaluación ex-post de programas (compuestos generalmente por un conjunto de proyectos) constituye, por tanto, un instrumento valioso para la evaluación estratégica desde el punto de vista de los diseñadores de políticas y de los responsables por la coordinación y evaluación de los planes y programas de desarrollo. Esto nos traslada a la órbita de la Evaluación Estratégica Global, y nos colabora en grandes términos en la toma de decisiones de la gerencia estratégica.

La matriz de contribución de los objetivos gerenciales a los estratégicos.

Esta matriz es un instrumento de gran utilidad para la validación y el ajuste de una estructura jerarquizada de objetivos, pues facilita:

- En el *análisis vertical*, identificar las áreas responsables por su contribución a los objetivos superiores. El análisis selectivo de arriba-abajo evita llenar el sistema de información de alta dirección con datos inocuos.
- En el *análisis horizontal*, determinar los objetivos fundamentales con que cada área contribuye a los objetivos superiores. Esto permite a las direcciones de área ser muy selectivas en la composición de los objetivos de gestión, ya que su criterio de selección se apoya solo en su importancia de aporte al objetivo superior.

⁵ Aunque la retroalimentación se efectúa durante la fase de operación, se pueden introducir modificaciones sugeridas por la evaluación ex-post en los componentes de diseño (formulación) y en las instalaciones (ejecución).

Como se puede observar en la matriz siguiente, a un objetivo estratégico o superior puede concurrir uno a varios objetivos del área, mientras que un objetivo de área puede concurrir a uno o a varios objetivos estratégicos.

CUADRO 9
MATRIZ DE CONTRIBUCIÓN DE LOS OBJETIVOS GERENCIALES A LOS ESTRATÉGICOS

Objetivos del área	Objetivos estratégicos		
	Objetivo Estratégico 1	Objetivo Estratégico 2	Objetivo Estratégico 3
Objetivo del Área 1	X	X	
Objetivo del Área 2	X		X
Objetivo del Área 3			
Objetivo del Área 4	X	X	X

Fuente: Sanín (1999).

VIII. Metaevaluación, gerencia estratégica y toma de decisiones

A partir de este punto se establece la relación entre la Metaevaluación, la Gerencia Estratégica y la toma de decisiones. Lo que se pretende dejar claro es cómo la información generada por el proceso y que el metaevaluador hace llegar al *policy maker*, puede convertirse en un insumo de gran relevancia al momento de ajustar proyectos a determinados objetivos de política, bajando la información al gerente de proyectos a través de decisiones que éste debe ejecutar.

Tomar decisiones es un proceso de importancia relevante para el gerente en todos los aspectos de su trabajo. Así este proceso puede intervenir en cualquiera de las fases del proceso administrativo. Es decir, a los gerentes se les conoce como quienes toman las decisiones, ya sea, que planifiquen, organicen, dirijan, coordinen o controlen. En consecuencia, podría decirse que el proceso de tomar decisiones es sinónimo de gerenciar.

Existen tres perspectivas referentes a la forma en que se toman las decisiones: racional, racional limitada e intuitiva. La toma de decisiones racional supone que el gerente hará una selección consistente e intentará maximizar valores dentro de una serie de restricciones específicas. Por lo tanto, una persona que toma decisiones de manera racional será objetiva y lógica. Además definirá cuidadosamente el problema, evitando las ambigüedades y tendrá una meta bien definida y específica. Debido a su creatividad conocerá todas las alternativas y sus consecuencias posibles, y más aún será capaz de clasificarlas de acuerdo con su importancia. Se supone además que las preferencias serán constantes y estables, que no

existirán restricciones ni de tiempo ni de costos y que la elección final maximizará los beneficios. A esto se puede agregar que quién toma una decisión racional lo hace con miras a maximizar los intereses de la organización y no sus intereses personales. Sin embargo, en el mundo real los problemas muchas veces no son sencillos, o las metas no están del todo claras, o las alternativas son ilimitadas, existen presiones de tiempo, los costos de evaluar son altos, los resultados no son concretos ni pueden ser medidos, en estos casos se utiliza la racionalidad limitada.

La toma de decisiones bajo la racionalidad limitada implica que los gerentes se construyan modelos simplificados de la realidad, así extraen las características esenciales del problema sin captar toda su complejidad. Después y de acuerdo con las restricciones de información y procesamiento, y bajo las limitantes impuestas por la organización, los gerentes intentan actuar racionalmente dentro de los parámetros de este modelo simplificado. El resultado de éste proceso será una solución satisfactoria. En general, el proceso de toma de decisiones está fuertemente influido por la cultura y la política interna de la organización, por consideraciones de poder o porque incluso el gerente toma decisiones en forma intuitiva.

La tercera perspectiva está relacionada con la intuición, la que es utilizada con regularidad por los gerentes y que muchas veces les ayuda a mejorar la calidad de sus decisiones. Esto porque a pesar de ser un proceso inconsciente, la toma de decisiones se hace a partir de la experiencia y el juicio personal acumulado. Es más, las decisiones basadas en sentimientos viscerales pueden complementarse con las racionales, no tienen por qué ser independientes una de la otra.

Cualquiera que sea la forma de tomar decisiones la realidad organizacional determina que el gerente tendrá que enfrentar diferentes tipos de situaciones problemáticas. De hecho, un gerente puede enfrentarse a un problema bien estructurado donde la meta de quien toma la decisión es clara, el problema es conocido y la información esta bien definida. Ante estos casos, la respuesta es una decisión programada que se toma aplicando un método rutinario, porque éstas son repetitivas no es necesario desgastarse en un proceso decisorio ya que depende considerablemente de decisiones anteriores. En consecuencia, en este tipo de decisiones no se desarrollan alternativas sino más bien se actúa por precedente. No sucede lo mismo cuando nos enfrentamos a problemas mal estructurados que son nuevos o inusuales y donde contamos con información ambigua o incompleta. Ante estos casos la toma de decisiones es no programada, es decir, son decisiones únicas y no recurrentes; lo que hace el gerente es crear una respuesta a la medida de la situación. A medida que ascendemos por la estructura jerárquica los gerentes tienden a estar menos estructurados porque las situaciones a las que se enfrentan son más difíciles. Sin embargo, es necesario considerar que en la realidad pocas decisiones están totalmente programadas o no programadas. Por esta razón el buen gerente es capaz de integrarlas dependiendo de la situación a la que enfrenta siendo capaz de encontrar el punto intermedio. No obstante, la eficiencia organizacional se facilita con el uso de decisiones programadas, por ello las decisiones administrativas tienden a ser de éste tipo siempre que sea posible.

Por otra parte hay que considerar que existen distintos estilos en la forma de tomar decisiones y resolver problemas. A grandes rasgos existen tres clasificaciones que, más que con la personalidad del gerente tienen que ver con la forma en cómo éste se enfrenta a los problemas. Siendo así, hay gerentes que evaden los problemas, es decir, pasan por alto la información que revela la existencia de éstos. Hay quienes enfrentan los problemas tratando de resolverlos en cuanto se presentan. Y están también aquellos que buscan problemas que resolver o nuevas oportunidades que aprovechar. El gerente ideal debería combinar los tres enfoques.

A. Gerencia estratégica en el sector público

La Gerencia Estratégica es una herramienta de gestión, para entender la modernización del Estado, la idea es cambiar el rol y el perfil de los directivos públicos a fin de que se privilegien capacidades gerenciales y de liderazgo. De ésta manera lo que se pretende es que ocupen un rol en los servicios públicos dándoles conducción como unidades productivas o prestadoras de servicios.

Así surge éste nuevo paradigma que hace más flexible, más eficiente y que permite desconcentrar responsabilidades en las actividades estatales. A partir de éstas necesidades claves para el sector público, los países de América Latina desarrollaron un modelo que además pusiera énfasis en un nuevo tipo de relación entre el Estado y el ciudadano. Ésta nueva relación se sustenta en la entrega de bienes y servicios de calidad, privilegiando el justo equilibrio entre eficiencia y equidad en sus acciones.

El concepto de gerencia estratégica en el sector público no responde, necesariamente a un afán modernizante de disminuir el rol del Estado, sino más bien a la necesidad de potenciar las funciones estatales básicas, privilegiando una mejor racionalización de los recursos, que permita una entrega de bienes y servicios de calidad y dónde la preocupación mayor sea el ciudadano. De ésta forma nos acercaremos a un Estado mucho más democrático, igualitario y eficiente.

Por último, la Gerencia Estratégica supone que el gerente cuente con inteligencia estratégica, es decir, sea una persona capaz de anteponerse y enfrentar distintos escenarios, creativo e imaginativo, proactivo, vanguardista y ante todo un estratega.

B. El proceso de toma de decisiones

La gerencia estratégica debe contemplar la toma de decisiones a partir de la cual se hace una selección entre dos o más alternativas. Sin embargo, esta mirada es demasiado simplista, ya que este proceso es bastante completo e implica mucho más que escoger entre una o varias alternativas.

Es así, que se plantea que el proceso de toma de decisiones, es un proceso que consta de ocho pasos, que se detallan a continuación:

1. Identificación del problema

El proceso se inicia con la identificación del problema que es la discrepancia entre dos estados de cosas el existente y el deseado. Este paso es bastante complejo puesto que la identificación de problemas es subjetiva.

2. Identificación de los criterios de decisión

Una vez definido el problema es necesario determinar y definir lo que es pertinente en una decisión para resolverlo.

Los criterios le sirven al gerente como una guía al momento de tomar decisiones.

3. Asignación de ponderaciones a los criterios

No todos los criterios son igual de importantes, por esta razón es necesario asignarle a cada elemento la prioridad correcta en la decisión

4. Desarrollo de alternativas

Consiste en la elaboración de una lista de las alternativas viables para resolver el problema. No se evalúan sólo se mencionan.

5. Análisis de alternativas

Luego de identificar las alternativas, éstas deben ser analizadas críticamente una por una, de manera tal de determinar las fortalezas y debilidades que poseen a fin de compararlas con los criterios y ponderaciones.

6. Selección de una alternativa

Este es el acto decisivo de escoger la mejor alternativa. La mejor alternativa es aquella que obtuvo la ponderación más alta en el paso anterior.

7. Implementación de la alternativa

Aún cuando se haya escogido la mejor alternativa, si esta no se implementa adecuadamente puede fracasar. Por lo tanto, la implementación incluye comunicar la decisión a las personas afectadas y lograr que éstas se comprometan a ponerla en práctica.

8. Evaluación de la eficacia de la decisión

Este es el último paso y plantea la evaluación del resultado de la decisión, es decir, si el problema ha sido resuelto. De no ser así, el gerente estaría obligado a retroceder hasta alguno de los pasos anteriores. Incluso es posible que tenga que comenzar de nuevo todo el proceso decisorio.

La toma de decisiones debe ser racional, esto quiere decir, que frente a opciones consistentes se intenta maximizar los valores dentro de una serie de restricciones específicas. En consecuencia la decisión racional conduce a (Robbins y Coulter, 2000):

- El problema es claro y sin ambigüedades
- Se intenta alcanzar una sola meta, bien definida
- Todas las alternativas y consecuencias son conocidas
- Se sabe con claridad cuales son las preferencias
- Las preferencias con constantes y estables
- No existen restricciones de tiempo o costo
- La elección final maximizará los beneficios.

Aún así, la toma racional de decisiones se ve además limitada por la infravaloración de criterios durante el proceso de información y análisis, generando decisiones sesgadas desde su misma génesis. La influencia de dichos sesgos negativos en torno a, por ejemplo, criterios ambientales, éticos o políticos disminuye la calidad de la decisión en cuanto a los objetivos prefijados. Para hacer frente a dicha dificultad, resultaría ventajoso utilizar el instrumento de Evaluación Estratégica Analítica (Jiliberto & Álvarez-Arenas, 2000) con el fin de agregar valor a los procesos de decisión y planificación.

Ya hemos dicho que tomar decisiones es un proceso complejo, pero se vuelve mucho más complicado cuando se utiliza para materializar la información proveniente de la Metaevaluación. Esto porque el proceso involucra grupos de proyectos y la información resultante debe llegar a los gerentes de cada uno de ellos, a través de una decisión generada por el *policy maker*.

Por esta razón, es recomendable utilizar el mecanismo de toma de decisiones multicriterio para abarcar de manera más amplia el conjunto de proyectos en cuestión, y determinar que aspectos específicos son relevantes para decidir.

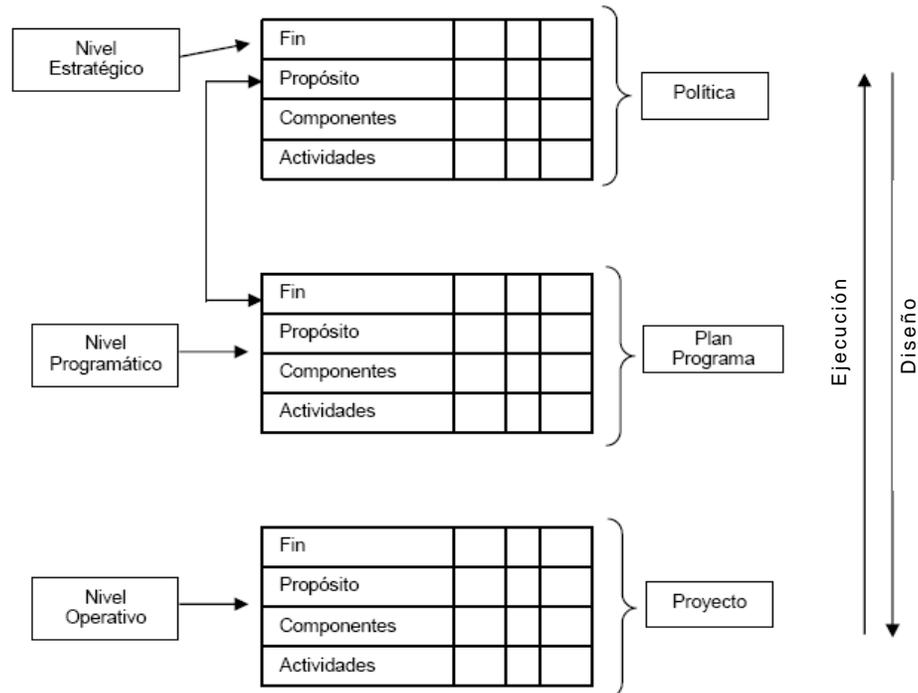
C. La toma de decisiones multicriterio

En todo proceso de toma de decisiones existen dificultades: recopilación de los datos de los proyectos, evaluación de los mismos, definición del procedimiento concreto de selección, obtención de un consenso final entre todos los sujetos que intervienen o se ven afectados, publicidad e implementación de las decisiones finales, entre otras. Gran parte de tales dificultades provienen del carácter multivariante de los proyectos, ya que, como es lógico, la descripción, valoración y medición de los mismos no se efectúa desde un único punto de vista, sino desde múltiples perspectivas o criterios, cuantitativos y cualitativos.

Una de las metodologías que facilita el proceso de decisión mediante la generación de insumos, como la información sobre la alineación de un proyecto a un objetivo de política, es la Metodología de Marco Lógico, la cual integra la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos a través de la construcción de indicadores para la medición de metas y fines, así como también para el avance mismo de los componentes y actividades determinadas (Pacheco & Contreras, 2008).

Esta metodología es capaz de integrar a través de su matriz los distintos niveles de decisión: el nivel estratégico -medio natural de la metaevaluación- está representado por el fin, los propósitos, los componentes y las actividades de la política; el nivel programático está representado por los elementos del plan o programa y; el nivel operativo por los del proyecto mismo.

**ESQUEMA 3
DISEÑO-EJECUCIÓN INVERSIÓN PÚBLICA Y MARCO LÓGICO**



Fuente: Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos (Pacheco & Contreras, 2008).

Si leemos de abajo hacia arriba la Matriz de Marco Lógico, podemos evidenciar la ejecución, y si la observamos de arriba hacia abajo podemos percatarnos de su diseño, de esta manera se puede conocer de forma concisa todos los procesos para la coordinación ínter-niveles y la ejecución de la inversión pública.

**ESQUEMA 4
RELACIÓN ENTRE SUPUESTOS Y OBJETIVOS DE LA MATRIZ DE MARCO LÓGICO**

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin	←	→	
Propósito	←	→	
Componentes	←	→	
Actividades	←	→	

Fuente: Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas (Ortegón, Pacheco & Prieto, 2005).

Los indicadores desarrollados a partir de esta metodología son por lo general cuantitativos, relacionados con el gasto o consumo de activos. Sin embargo, cuando los proyectos a considerar poseen un fuerte componente cualitativo en su desarrollo, la toma de decisiones se dificulta puesto que estos componentes no son sencillos de medir y, por ende, de integrar a una matriz de marco lógico de forma igualitaria, por lo que se plantea el desafío de establecer una unidad que sea capaz de medir de forma universal todas las dimensiones e insumos para tomar una decisión y no perder capacidad evaluadora.

Es así que surge la Metodología de Evaluación Multicriterio como una forma racional de compatibilizar el peso real y relativo de cada variable, sean estas cuantitativas o cualitativas, jerarquizando y priorizando una iniciativa de inversión por sobre otra y así tomar la decisión idónea para cada caso (Pacheco & Contreras, 2008). Para efectos del presente Manual, el uso de la Metodología de Evaluación Multicriterio tomaría lugar una vez realizada la Metaevaluación de un grupo de proyectos.

De esta manera, se podrá determinar a partir de la información producida, cuáles proyectos apuntan realmente a los objetivos de política, cuáles obtienen resultados que podrían ser sostenibles en el tiempo, cuáles están beneficiando y satisfaciendo a más personas, y a partir de estas respuestas decidir cuáles serán potenciados, removidos o eliminados del plan de inversión pública. *“Es en este momento donde un esquema de jerarquización puede apoyar una eficiente y equitativa decisión sobre la asignación de los recursos”* (Barba-Romero, 1996).

El proceso comienza con la enumeración de las evaluaciones de los proyectos (Metaevaluación), para continuar con el establecimiento de los criterios sobre los cuales se basará la decisión, los que estarán jerarquizados.

Luego de esto, habrá que estructurar de forma adecuada la información encargada de relacionar los resultados de las evaluaciones y los criterios. Así, se constituirá la matriz de decisión, que describirá cada alternativa considerada en función de los criterios establecidos y para representar la estructura de preferencias del decisor se establece un vector de pesos.

El problema general de la Matriz de Decisión, independientemente de la forma concreta en que se midan la evaluación de las alternativas y los pesos de los criterios, es el de seleccionar aquella alternativa que "mejor" satisfaga las preferencias del decisor. Esto porque el término resulta bastante subjetivo, por esta razón se parte del supuesto de que el decisor será racional al momento de elegir.

A continuación, se detallan cada una de las etapas de la toma de decisiones multicriterio.

1. Identificación de alternativas

La identificación de alternativas de decisión luego de la Metaevaluación puede ser, tal vez, la etapa más dificultosa y creativa de todo el proceso de toma de decisiones. Por eso en esta etapa, se vuelve imperioso y preciso sistematizar las posibles soluciones ya conocidas, reflexionar analíticamente el problema, e incluso dejar volar la imaginación, a fin de que exista una seguridad racional de que ninguna alternativa interesante se ha quedado en el tintero.

2. Estructuración de los criterios

Una adecuada selección de los criterios relevantes es esencial para que el análisis del mismo sea significativo y útil. A la hora de definir el conjunto de criterios convendrá asegurarse de que la estructuración de éstos cumpla las siguientes deseables propiedades:

- a) *Exhaustividad*: No se ha olvidado ningún criterio que permita discriminar las alternativas. Esta propiedad es la más inmediata de tener en cuenta en el momento de la modelización, procurando que todos los aspectos relevantes al problema de decisión aparezcan reflejados como criterios.
- b) *Coherencia*: Las preferencias globales del decisor son coherentes con las preferencias según cada criterio, en el sentido de que si dos alternativas, **a** y **b**, tienen la misma calificación en

todos los criterios, y por tanto son globalmente indiferentes para el decisor, la mejora de **a** respecto a un criterio implica una preferencia global de **a** respecto a **b**. Esta propiedad deberá cumplirse si el decisor es racional.

- c) *No-redundancia*: Un conjunto de criterios, verificando las dos propiedades anteriores, es no redundante si la supresión de uno solo de los mismos implica que el subconjunto de los restantes viola alguna de tales propiedades. Esta propiedad es deseable, pero no esencial, estando el peligro en la posibilidad de otorgar duplicada importancia a los criterios redundantes si ello no se tiene en cuenta en el momento de asignar y utilizar los pesos.

Como consejo general, el mejor conjunto de criterios es aquel que obedece a consideraciones descriptivas. Por otra parte, no es aconsejable emplear más de 7 criterios debido a la conocida limitación del cerebro humano para comparar simultáneamente más de siete cosas pero aun cuando el método de Matriz de Decisión lo permita, no es aconsejable trabajar simultáneamente con más de 20 criterios en el mismo plano de igualdad por la dificultad entonces de percibir las características más significativas del problema de decisión en una visión global del mismo.

Ante la existencia de un número extenso de criterios, situación bien frecuente en la práctica, puede recurrirse sin embargo a estructurarlos en una jerarquía de criterios y subcriterios, incluso a varios niveles, que permita aliviar o hasta eliminar los inconvenientes mencionados. Este mecanismo de modelización de los criterios será casi obligado a la hora de asignar los pesos a los mismos y es muy frecuente que los mejores soportes informáticos de decisión lo ofrezcan como faceta a disposición del usuario.

Otra importante ventaja que aporta la posibilidad de una estructuración jerárquica de los criterios se cifra en la flexibilidad que permite en aquellos problemas de decisión en los que las alternativas no tienen todas ellas los mismos criterios para evaluarlas, y sin embargo es preciso compararlas simultáneamente.

Respecto a la medida de la incertidumbre, una de las ventajas que aporta la metodología multicriterio es la de permitir fácilmente tener en cuenta este importante factor en las tomas de decisiones.

Para cada criterio, la escala de medida de las evaluaciones vendrá determinada por su propia naturaleza. Una primera clasificación de escalas es en cualitativas o cuantitativas. Cuando las evaluaciones se caracterizan por calificaciones del tipo "excelente, bueno, normal, regular o malo", estamos utilizando una escala cualitativa de medida. Este tipo de escalas es ciertamente útil, a pesar de su imprecisión, ya que al emplear el lenguaje natural su comprensión es inmediata para el decisor, con lo que le resulta fácil y ágil utilizarla. Pero en dicho mérito reside también su debilidad ya que puede provocar que distintos decisores, o aún el mismo decisor en distintos momentos o situaciones, entiendan cosas diferentes, por ejemplo, el término "bueno". Las escalas cuantitativas son básicamente de dos tipos: ordinales o cardinales. Un criterio tiene una escala ordinal de medida de sus evaluaciones cuando respecto al mismo criterio se establece una ordenación de mejor a peor (o viceversa) de las alternativas. La cuantificación numérica no consiste más que en algún convenio del tipo valor 1 a la peor alternativa, valor 2 a la siguiente mejor, etc. Estos valores tienen un significado estrictamente de ordenación: "2" significa que es mejor, según el convenio anterior, que "1", no que es el doble de bueno.

3. Pre-análisis de dominación

Denominamos así a un análisis previo al intento de seleccionar la mejor alternativa, muy conveniente de realizar en la práctica debido a sus posibilidades de simplificación del problema.

Una alternativa es dominante cuando sus evaluaciones son mejores, ó al menos iguales, que las correspondientes evaluaciones de cualquier otra alternativa. Cualquier alternativa que no sea eficiente, es por tanto dominada por alguna ó algunas otras, y podemos excluirla de nuestra búsqueda de la mejor alternativa. En efecto, nunca será racional elegir tal alternativa cuando existe al menos otra que es mejor o igual en todos los criterios y la supera netamente en por lo menos uno.

4. Pre-análisis de satisfacción

Este también es un análisis de carácter previo que consiste en eliminar las alternativas no-satisfactorias.

Se trata de establecer determinados niveles de aspiración, fijados a priori por el decisor, cumplidos los cuales cualquier alternativa que encuentre primero le servirá como solución válida para su problema de decisión.

5. Asignación de pesos

En todo problema de decisión multicriterio es casi inevitable que unos criterios tengan para el decisor más relevancia que otros.

Sin duda el aporte que haga la Metaevaluación al decisor, representa para la gerencia estratégica de políticas y programas una gran dificultad, no solo en términos de criterios, sino también de alternativas. El ejercicio por tanto que pretenda realizar debe utilizar el soporte que le reporte mejor apoyo a la decisión, con la más alta cantidad de criterios ponderados, esto en clara convicción de que un software para las decisiones públicas, no es garante de una análisis evaluativo óptimo en ningún caso, pero sí un apoyo válido para esos fines.

Para ordenar criterios de evaluabilidad de los proyectos en la estructura de la Metodología de Marco Lógico, resulta muy difícil decir que algunos representan para el decisor cierta preferencia ya que todos son casi condiciones que deben cumplir para ser evaluables. Sin embargo, dependiendo del tipo de evaluación de proyectos que se analice en el proceso de decisión, se pueden jerarquizar ciertos criterios de evaluabilidad del marco lógico, por ejemplo, para evaluar impacto de los proyectos, debería ser más importante para el decisor la información referente a propósitos y fines, o criterios que se refieran a cambios conductuales o más de largo plazo.

Ya ha sido presentado el proceso de toma de decisiones de manera simple y el mecanismo de toma de decisiones multicriterio como una alternativa viable al momento de decidir.

El siguiente título presenta, un modelo de toma de decisiones relacionado con la Metaevaluación, lo que va a permitir entender cómo el *policy maker* hace uso de la información resultante del proceso permitiendo que se produzca un fenómeno de retroalimentación entre el gerente del proyecto y el responsable de la política pública.

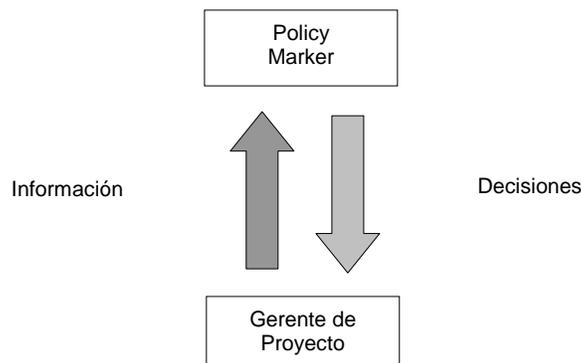
D. Toma de decisiones y Metaevaluación

En esta sección, se procederá a analizar la información resultante del proceso de Metaevaluación, lo que le va a permitir a la gerencia estratégica tomar las “mejores”⁶ decisiones.

El siguiente esquema representa el proceso de retroalimentación que genera la Metaevaluación, puesto que la información generada por el proceso llega al *policy maker* para que éste tome decisiones y haga llegar éstos lineamientos al gerente de proyectos, a fin de poder lograr los objetivos de la política.

⁶ Al hablar de mejores, se está haciendo referencia a las decisiones más óptimas, considerando las restricciones que suelen existir en cuanto a recursos de todo tipo y de tiempo.

ESQUEMA 5
ROL RETROALIMENTADOR DE LA METAEVALUACIÓN
EN LA TOMA DE DECISIONES.



Fuente: Elaboración propia.

Para una mejor comprensión, se ha propuesto un proceso de toma de decisiones de diez pasos, que permite ordenar lo que debe realizarse, y que además tiene la intención de ser una guía facilitadora para quien desee hacer uso de ella. Los pasos son los siguientes:

1. Recepción de los resultados de Metaevaluación

El proceso de toma de decisiones comienza una vez que el *policy maker* cuenta con toda la información resultante de las evaluaciones de proyectos y puede disponer de ella.

2. Identificar dimensiones de análisis

Se proponen tres dimensiones de análisis de los resultados de una Metaevaluación de un conjunto de proyectos. Estas tres dimensiones –que representan partes sustantivas presentes en todo análisis de políticas públicas– dan cuenta de la realidad, la que va a expresarse en el análisis que se haga de ellos.

Las tres dimensiones son las que se describen a continuación:

- a) *Dimensión Estructura*: tiene relación con aquellos aspectos que muchas veces escapan del ámbito de acción del metaevaluador, y que principalmente se refiere al marco institucional o legal que rige a las instituciones y que resulta muy difícil modificar. Por esta razón, en esta dimensión importa conocer la situación para considerar bajo que parámetros se trabaja para la obtención de determinados resultados, ya que cambiar el estado actual es prácticamente imposible.
- b) *Dimensión Gestión*: tiene que ver con los recursos humanos que intervienen en el ciclo de proyectos. Considera niveles apropiados de conocimientos, sentido común y manejo de la información. Se refiere específicamente a las responsabilidades humanas, tanto en las fortalezas como en las debilidades, de determinados proyectos.
- c) *Dimensión Metodológica*: se relaciona con los instrumentos, su buen manejo y utilización; de tal manera, que la información resultante sea confiable y de cuenta de la realidad. Esta dimensión considera más la forma que el fondo, es decir, aquí importa si un proyecto fue mal diseñado porque entonces la información obtenida será errónea.

3. Establecer criterios

Los criterios constituyen el eje de análisis de un grupo de proyectos. Son aquellas características que se analiza se han cumplido o no, respecto de las dimensiones específicas.

4. Establecer indicadores

El siguiente paso consiste en seleccionar los indicadores que se van establecer como contraparte de las tres dimensiones.

Estos indicadores, dependiendo de su naturaleza arrojarán la información concreta que resulta de las evaluaciones de proyectos. Su utilidad es que van a servir para verificar el cumplimiento de los criterios, en los diferentes enfoques que se le otorga a la Metaevaluación, ya sean desde el punto de vista de los beneficiarios, de los resultados de los proyectos y de los impactos que a futuro éstos tendrán.

5. Identificar nudos críticos

La intersección de las dimensiones con los indicadores, o más bien la relación de causalidad entre ambos, nos va a permitir identificar ciertos nudos críticos, los cuales pueden constituir las causas de las cuales se derivan las debilidades de las evaluaciones de proyectos.

6. Elaborar la matriz de nudos críticos

Para ilustrar y ordenar las dimensiones y los criterios se construye una matriz, donde en el eje vertical se identifican los indicadores de referencia, que se pueden agrupar en los tres tipos de evaluaciones –beneficiarios, resultados e impacto– y en el eje horizontal se ubican las dimensiones de la política, ya mencionadas.

A continuación, se presenta un ejemplo de cómo podría ser una matriz de nudos críticos:

CUADRO 10
MATRIZ DE NUDOS CRÍTICOS

Resultados relevantes de las evaluaciones	Dimensiones		
	Dimensión estructura	Dimensión gestión	Dimensión metodológica
Beneficiarios	_____	_____	_____
	_____	_____	_____
Resultados	_____	_____	_____
	_____	_____	_____
Impacto	_____	_____	_____
	_____	_____	_____

Fuente: Elaboración propia.

7. Analizar la información de la matriz

Este análisis va a facilitar la toma de decisiones ya que nos va a permitir identificar potencialidades y fallas. Por lo tanto, las acciones a desarrollar se relacionaran con la corrección de las desviaciones y el fomento de aquellos aspectos positivos.

8. Elaborar alternativas de solución

Aquí se desarrollan alternativas para solucionar el problema, específicamente tiene que ver con los cursos de acción que pueden utilizarse para resolver el conflicto.

9. Analizar las alternativas y escoger la mejor

De la gama de alternativas desarrolladas se debe escoger la más viable considerando la diversidad de restricciones de todo carácter a las que se debe enfrentar el *policy maker* y el gerente de proyectos. Aunque una alternativa puede parecer muy adecuada si no se cuenta con recursos para su implementación no es una alternativa posible de llevar a cabo.

10. Transformar la alternativa en decisión

En esta etapa la alternativa seleccionada como la mejor llega al gerente del proyecto, en forma de decisión proveniente del *policy maker*.

Por lo tanto, y siguiendo con el ejemplo, en esta etapa el gerente del proyecto sabe que una de las falencias y de las razones de que las cosas no hayan resultado como se plantearon tiene que ver con la falta de conocimientos porque ya le llegó la instrucción de que debe capacitar a los recursos humanos involucrados en el proyecto.

11. Implementación de la decisión por el gerente del proyecto

Esta es considerada la última etapa del proceso porque aquí la decisión del *policy maker* es puesta en marcha y es responsabilidad del gerente del proyecto que su implementación resulte satisfactoria.

La guía de pasos aquí presentada, es resultado de un esfuerzo, por acercar la Metaevaluación a los niveles decisionales. Lo que se quiere conseguir, es reducir la complejidad, que rodea esta metodología, producto de su desconocimiento.

El vincular la gerencia estratégica y la Metaevaluación, va a permitirle al *policy maker* decidir de la mejor manera, basado en datos y conocimiento evaluado, más allá del pensamiento estratégico que debe poseer, vamos a otorgarle un nuevo valor agregado, el de ser quien concentra toda la información existente, relativa a la solución de un determinado problema público, lo que facilitará sus decisiones para definir cuales serán los cursos de acción que deben seguirse y los proyectos y programas que integrarán la política pública destinada para ello.

IX. Conclusiones

En primera instancia, se puede afirmar concluyentemente que en la mayoría de los países de la región no existe una cultura de proyectos consolidada, aún cuando ésta se necesita urgentemente para hacer más metódica y rigurosa la asignación de financiamiento.

A lo anterior, hay que agregarle que los presupuestos destinados a inversión pública son más bien históricos y no responden a una selección y priorización, –basada en un enfoque metodológico–, que no busca sólo cumplir reglas, sino primordialmente, destinar fondos a propuestas de inversión convenientes para la población.

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública constituyen la forma en la que confluyen las voluntades políticas de los Estados, así como la ejecución de los proyectos en su conjunto, representa los esfuerzos de desarrollo de la nación en determinados aspectos de la intervención pública. Con este panorama, es que se hace imperativo mejorar la calidad evaluativa de las políticas y programas públicos, potenciando, enmendando y mejorando todas las deficiencias metodológicas que se puedan advertir.

Los SNIP aunque han sido desarrollados como parte del proceso de modernización del Estado para respaldar con mejor información la toma de decisiones, no han cumplido cabalidad con esta función. La explicación de esto podría estar dada por el fenómeno de que han sido entendidos como un fin en sí mismos más que como instrumentos para mejorar la calidad de la inversión y la asignación óptima de recursos y, si a esto le sumamos la ya mencionada escasa cultura de evaluación, se podría concluir que la mejor información que se esperaba obtener no es, ni suficiente, ni un reflejo de la realidad.

Es en este contexto, que el desarrollo de una nueva metodología, –la Metaevaluación–, para la evaluación de la inversión pública presenta variadas complejidades, entre las cuales se puede identificar como la más importante el desconocimiento y la dificultad de la difusión para su implementación. El desarrollo y masificación de nuevos componentes metodológicos es una labor, por lo menos costosa, si no se cuenta con la voluntad, los recursos y las condiciones para su divulgación.

No cabe duda, que para generar una mejora real en la evaluación de la inversión pública, se necesita avanzar en muchos aspectos, como voluntad política, cultura de proyectos, disminuir la rigurosidad administrativa en los procesos de aprobación, fomentar el acceso a financiamiento externo, fortalecer la evaluación ex-post, transparencia y acceso a información de la ciudadanía, autonomía y descentralización, capacidad de respuesta y de adaptación de los SNIP, apoyo a las funciones básicas de la planificación, entre muchas otras materias que necesitan de una revisión y perfeccionamiento.

Es en el marco de esta situación, que la Metaevaluación se constituye como la herramienta capaz de brindarle información –real, confiable y de gran utilidad– a los niveles decisionales de las políticas públicas a fin de que el proceso de toma de decisiones de inversión pública tenga resultados provechosos. Esto porque va a permitir realizar un diagnóstico más preciso y acotado sobre las áreas y sectores de intervención, además de contribuir a determinar mejor las prioridades del gasto, medir impactos y rentabilidades económicas y sociales de las intervenciones, inducir la sinergia de proyectos y brindar multisectorialidad al diseño de políticas.

Por tanto, el incluir la Metaevaluación como componente metodológico, contribuye a que el gerente de política pública se cuestione la forma en que se ha estado realizando la función de evaluación. Lo anterior, supone comprender lo nocivo que resulta analizar los proyectos de una determinada política pública en forma parcelada, y muchas veces enfocando su análisis solo desde el punto de vista de los productos, y por otro lado es necesario, aceptar la conveniencia de realizar una investigación evaluativa mucho más integrada, comprendiendo que las sinergias posibles en los grupos de proyectos, pueden constituir una mejora significativa para la consecución de un objetivo mayor. Es decir, ha quedado de manifiesto que la evaluación integrada y sinérgica que se obtiene del proceso de evaluar grupos de proyectos, es una alternativa mucho más óptima para la consecución de objetivos de orden superior, u objetivos de política pública.

Su mayor potencialidad está dada por su carácter sistémico y por el proceso de retroalimentación que es capaz de generar, desviando la atención hacia una cultura de proyectos, orientada en el logro de los objetivos, el impacto, el cambio conductual, el aporte a la ciudadanía, la coherencia intersectorial, y no a la realización de proyectos en forma atomizada, lo cual muchas veces responde a intereses netamente políticos, y a la realización de componentes y productos, sin entender ni responder a las necesidades de la ciudadanía en un sentido integrado. Es así, que la información resultante de la Metaevaluación se vuelve a utilizar para corregir fallas, para evitar la repetición errores, para potenciar las fortalezas; en resumen, es el sistema que a través de la información que arroja, permite tomar las mejores decisiones.

Por otra parte, la Metaevaluación como metodología de evaluación de proyectos, puede ser aplicada en cualquiera de las fases en que éstos se encuentren, lo que va a permitir romper con el sistema por el que se rigen casi todas las evaluaciones y es que se basan en resultados obtenidos. Es necesario aclarar que una intervención de cualquier tipo siempre va a arrojar productos y sobre la base de eso es posible que las evaluaciones sean buenas, ya que se alcanzaron metas, se brindaron servicios o se obtuvieron determinados resultados. Sin embargo, lo interesante de esta nueva forma de evaluar y la importancia que de aquí se desprende, es que la Metaevaluación no va a permitir que se pierda el horizonte para el cual fueron diseñados determinados proyectos, de esta forma lo importante no van a ser los resultados que se obtengan sino más bien si estos contribuyen o no a la consecución de los objetivos de política pública propuestos.

En cuanto a la gerencia estratégica y la toma de decisiones, éstas se ven fuertemente retroalimentadas por la Metaevaluación, de tal manera, que adquieren la integralidad y continuidad

necesarias para funcionar. De esta forma, y a través de la estandarización de procedimientos y criterios la Metaevaluación se transforma en un sistema de información que apoya tanto a la gerencia estratégica como a la gerencia de proyectos, permitiéndoles actuar y relacionarse con las tres áreas de evaluación propuestas –beneficiarios, resultados e impacto–, lo que facilita y hace más preciso el proceso decisional.

En conclusión, lo que aquí se ha presentado constituye una herramienta que de ser bien desarrollada podría constituirse como el nuevo sistema de evaluación para los programas públicos de cualquier índole. Sin embargo, es necesario poner énfasis en que las autoridades encargadas de las políticas públicas de los distintos sectores tienen que adquirir conciencia en lo que refiere a materias de evaluación. Además de que para implementar una metodología de estas características son necesarios recursos y voluntades políticas que no entorpezcan el proceso sino que más bien contribuyan con su desarrollo.

La Metaevaluación representa un gran avance en materia de evaluación de proyectos y de racionalización de recursos, lo que repercute en un Estado que se consolida en materias de eficiencia, equidad y democracia. Constituye además un avance en un fenómeno bastante importante como es la participación ciudadana, ya que, plantea la necesidad de considerar a todos aquellos que se ven afectados por determinado grupo de proyectos, enfatizando que el compromiso asumido por las personas beneficiadas, facilita la aprobación y posterior sostenibilidad de la intervención.

No obstante, la Metaevaluación no es garante de las buenas prácticas en la cultura de los proyectos, ni siquiera constituye una fórmula para la óptima empresa evaluativa, sino que es una pequeña parte del componente metodológico que se debe seguir desarrollando. Es menester seguir avanzando, a nivel de sociedad, en temas de participación ciudadana, en crear desarrollo y crecimiento económico con las personas, con los mismos beneficiarios de los proyectos. Todo esto, nos lleva al ya extensamente estudiado, concepto de Capital Social basado en la construcción de redes sociales que potencien y fortalezcan competencias sociales conjuntas, de modo de alcanzar un concepto de desarrollo mucho más justo y sostenible en el tiempo.

Si bien el desarrollo de una cultura de proyectos representa un gran aporte al progreso, crecimiento y desarrollo económico de un país, por otra parte constituye un gran paso en el fortalecimiento de la democracia, ya que potencia características fundamentales que debe poseer un sistema democrático, tales como el incentivo a la pertenencia del ciudadano en el desarrollo del país, la participación, en tanto se tome en cuenta a los beneficiarios en el desarrollo de las intervenciones públicas, y también en la preocupación por la práctica de la negociación social, que debería estar presente en cualquier proceso democrático.

Desde este punto de vista, la participación en un estado democrático, debe estar instituida socialmente, teniendo una función estatal que favorezca el fortalecimiento desde la base social y no atendiendo las demandas de la ciudadanía desde la cúspide, sin observar cuales son las funciones estratégicas útiles y aptas para la intervención pública, lo cual sin lugar a dudas, se vería reflejado en una eficiencia desde el punto de vista de los costos de inversión. La cultura de proyectos es una excelente forma de materializar lo anteriormente dicho, cuando constituye un acercamiento del Estado a los ciudadanos y beneficiarios.

Y, en última instancia, la Metaevaluación es un esfuerzo que busca fortalecer la institucionalidad del Estado y generar paulatinamente una cultura de gerencia de los recursos públicos.

Bibliografía

- Baker, J. (2000). *Evaluación del Impacto de los proyectos de Desarrollo en la Pobreza. Manual para Profesionales*. Obtenido el 24 de junio de 2009 de <http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/Impact-Evaluation-Handbook--Spanish-/cap1-2.pdf>
- Barba-Romero, S. (1996). *Manual para la toma de decisiones multicriterio*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Bernstein, I. & Freeman, H. (1975). *Academic and Entrepreneurial Research: Consequences of Diversity in Federal Evaluation Studies*. Nueva York: Russell Sage.
- Berry, L. & Schweitzer, M. (2003). *Metaevaluation of National Weatherization Assistance Program Based on State Studies, 1993–2002*. Estados Unidos: Oak Ridge National Laboratory. Obtenido el 11 de marzo del 2009, de http://weatherization.ornl.gov/pdf/CON_488.pdf.
- BID. (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington D.C.: BID/Oficina de Evaluación.
- Brousseau, R. & Montalván, G. (2002). *Monitoreo y Evaluación de Proyectos*. En Navarro, H. (2005). *Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha contra la Pobreza*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL
- Bustelo, M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999*. Memoria para optar al grado de Doctor, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid.
- Campbell, D. T. & Stanley, J. C. (1973). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally.
- Díaz Jiménez, L. & Rosales, R. (2003). *Metaevaluación: Evaluación de la Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales*. Serie de Estudios (3). San José: Colección Ágora.

- DIPRES. (2007). Informe Final de Evaluación Programa Sistema Nacional de Inversiones, Ministerio de Planificación, Subsecretaría. Dirección Nacional de Presupuesto de Chile. Obtenido el 3 de marzo del 2009, de <http://www.dipres.cl/572/article-31759.html>
- Easton, D. (1953). El sistema político. New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- García, E. (2003). La Evaluación de Programas de Reforma Educativa en España: Tres Estudios de Caso desde un Enfoque de Metaevaluación. Memoria para optar al grado de Doctor, Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid.
- Garretón, M. A. (1994). La faz sumergida del iceberg. Ensayos sobre la transformación cultural. Santiago de Chile: Centro de Estudios Sociales (CESOC).
- House, E. (1993). Professional Evaluation. Social Impact and Political Consequences. Newbury Park, CA: Sage.
- IIRSA (2007) (Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Sudamericana). Metodología de Planificación Territorial Indicativa. Revisión de la Cartera de Proyectos IIRSA. Obtenido el 24 de junio del 2009, de http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/mer_santacruz07_presentacion_metodologia_andino.pdf
- Jiliberto, R. & Álvarez-Arenas, M. (Eds.). (2000). Evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas. Una aproximación analítica. Madrid, España: Borpisa.
- Lahera, E. (2002). Introducción a la Políticas Públicas. México, D.F.: Fondo de la Cultura Económica.
- Larrú, J. M. (2005). Análisis de los resultados y metaevaluación del sistema de evaluaciones de EuropeAid. Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD). Obtenido el 9 de abril del 2009, de http://www.cecocod.net/paper_ev_final.pdf.
- Lasswell, H. 1953. "The decision process", en Polsby, N., Dentler R. y Smith, P. (1963), Politics and Social Life; an introduction to political behavior. Estados Unidos: Ed. Houghton Mibblin Company.
- Leach, S., Lowndes, V., Cowell, R. & Downe, J. (2005). Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Stakeholder Engagement with Local Government [Traducción Libre]. Londres: Oficina del Viceprimer Ministro. Obtenido el 13 de Marzo de 2009, de www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/143117.pdf
- Matus, C. (1994). Adiós Señor Presidente. Caracas: Editorial Altadir.
- Moore, M. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.
- Navarro, H. (2005). Manual para la Evaluación de Impacto de Proyectos y Programas de Lucha Contra la Pobreza. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL
- Ortegon, E. & Pacheco, J. F. (2004). Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. Serie Manuales (34). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Ortegon, E. & Pacheco, J. F. (2005). Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos). Serie Manuales (40). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Ortegon, E., Pacheco, J. F. & Prieto, A. (2005). Metodología de marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. Serie Manuales (42). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Ortegon, E., Aldunate, E. & Pacheco, J. F. (2002a). Informe de la relatoría del seminario sobre los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- _____. (2002b). La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas. Serie Manuales (23). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Pacheco, J. F. & Contreras, E. (2008). Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos. Serie Manuales (58). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Rigby, K. (2002). A meta-evaluation of methods and approaches to reducing bullying in pre-schools and in early primary school in Australia [Traducción Libre]. Canberra: Commonwealth Attorney-General's Department. Obtenido el 11 de marzo del 2009, de www.education.unisa.edu.au/bullying/meta.pdf.
- Robbins, S. & Coulter, M. (2000). Administración (Sexta edición). México: ED. Pearson Educación.
- Rossi, P. & Freeman, H. (1989). Evaluación. Un enfoque sistémico para programas sociales. México: Trillas
- Sadler, B. & Verheem, R. (1996) Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions. (Report no. 53), Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, The Hague, The Netherlands.
- Sanín, H. (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (Metaevaluación-Mesoevaluación). Serie Manuales (3). Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- SNI. (2009). Bases y Condiciones del Proceso Inversionista Público. Obtenido el 18 de marzo de 2009, de sni.mideplan.cl/
- Stufflebeam, D. (1974). Meta-Evaluation. Paper N°3, Occasional Paper Series.

- ___(1981) *Meta-evaluation: Concepts, Standards and Uses*, en Ber, R., *Educational Evaluation: The State of the Art*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Vallejo, C. (1997). *Sistema Nacional de Inversión Pública: la otra cara de la reforma*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Vedung, E (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Weiss, C. (1998). *Evaluation*. New Jersey: Prentice Hall.
- Wood, C. & Djeddour, M. (1992). *Strategic Environmental Assessment: EA of Policies, Plans, and Programmes*. *Impact Assessment Bulletin*, 10(1): 3-22.
- World Bank. (2007). *An Independent Meta-Evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research* [Traducción Libre]. Obtenido el 13 de Marzo del 2009, de http://www.worldbank.org/oed/gppp/case_studies/agriculture_environment/cgiar.html

Anexos

Anexo 1

A continuación se presentan cinco casos en los que se ha utilizado la metaevaluación como técnica de constatación de metodologías, impacto y resultados de otras evaluaciones realizadas. Este apartado tiene como fin presentar no sólo casos de metaevaluación propiamente dicha, sino también dar a conocer distintas formas de tomar la metodología y aplicarla.

De esta forma tenemos la Metaevaluación encargada por el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial, la que tuvo como fin obtener un análisis más profundo y sistémico del *Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)*. A través de éste ejemplo se busca dar a conocer cómo la metaevaluación se vuelve un elemento fundamental de control y examen de las distintas evaluaciones, permitiendo establecer el funcionamiento global de uno de los programas más antiguos y con mayor cantidad de fondos a nivel mundial. Si bien, en estricto rigor no cumple con todas las características de la metaevaluación –en el sentido de constituirse como un elemento de evaluación de las evaluaciones– calza con la definición de ésta como la evaluación de metaprocesos de evaluación y retroinformación, para contribuir en la toma de decisiones. Las conclusiones y recomendaciones generadas a partir de este estudio han servido para otros estudios evaluativos y de metaevaluación de programas agrarios alrededor del mundo, así como también para ajustar el propio programa a los nuevos desafíos que enfrenta. También se destaca fuertemente la participación de los distintos países clientes del CGIAR, además de los consultores, observadores, instituciones y países donantes, como forma de conocer en profundidad la situación real del programa y agregar valor a la metaevaluación.

Siguiendo con la línea de la participación se puede encontrar el tercer caso de este anexo referente a la metaevaluación de la Agenda de Modernización de los Gobiernos Locales del Reino Unido (*Local Government Modernization Agenda, LGMA*), la que emplea una metodología participativa en la realización de la metaevaluación. En ella se analizan los estados de avance de los proyectos implementados y los grados de cumplimiento de las metas propuestas por esta agenda, con lo que se puede definir el rumbo a seguir y las decisiones que son susceptibles de tomar. No obstante, lo más importante es que se puede establecer la coherencia entre las iniciativas de política presentadas y los proyectos y acciones ejecutadas.

El segundo caso corresponde a la metaevaluación efectuada a los sistemas de evaluación del Europeaid. Este estudio es el que mejor representa lo que debiese ser una metaevaluación puesto que su objeto de estudio son precisamente las evaluaciones, no así en los casos descritos anteriormente, donde éstas –la evaluaciones– son sólo insumos en cuanto a sus resultados para realizar el examen. El trabajo presentado por el CECOD realiza una síntesis de los resultados emanados de los informes de evaluación, rescatando los puntos débiles y fuertes de la ayuda comunitaria europea basándose en los propios informes de evaluación y agregando mayores niveles de retroalimentación al ciclo evaluativo. Con esto se reconoce la importancia estratégica de las evaluaciones en los procesos de asignación de fondos.

El cuarto caso presentado constituye uno de los ejercicios más novedosos respecto a la utilización de la metaevaluación, puesto que es una Metaevaluación de los métodos y enfoques para reducir el *Bullying* en escuelas pre-escolares y primarias de Australia, en donde el proceso general de estudio consistió en evaluar las acciones y planes llevados a cabo para prevenir y reducir el *bullying* en niños preescolares, de jardines infantiles y escuelas primarias de Australia. Para esto, se tomaron en cuenta diversas evaluaciones realizadas a nivel mundial, las cuales fueron el objeto de estudio del proceso en cuestión, de esta manera no se toman estudios evaluativos nacionales sino experiencias a nivel mundial, las que han tenido distintos resultados en sus intervenciones. Si bien éste ejemplo constituye más bien una síntesis de evaluación, cumple con el objetivo primordial de la metaevaluación en cuanto a generar información suficiente sobre las evaluaciones para la toma de decisiones, así como también en la participación de los niños y niñas en evaluaciones futuras, dentro del país.

Finalmente el quinto caso consiste en la Metaevaluación del Programa Nacional de Asistencia en Climatización, basado en Estudios Estatales 1993-2002. (*Metaevaluation of National Weatherization Assistance Program Based on State Studies, 1993–2002*), de Estados Unidos, en este estudio se utiliza fielmente la metodología cuantitativa, logrando así un parámetro específico del ahorro por tipo de combustible experimentado por los hogares en los estados que proporcionaron información. También se obtiene una estimación del promedio de ahorro futuro de los hogares estadounidenses en cuanto al gas natural, mediante el modelo de regresión de los parámetros obtenidos a partir de una serie de 28 estudios a nivel estatal en hogares que emplearon el gas natural para climatizar. Con esto podemos constatar que existen distintas formas y aplicaciones de la metaevaluación dependiendo de lo que se pretende comprobar y cuales son los resultados que se requieren en la toma de decisión.

A partir de estos cinco casos se puede establecer que si bien el uso de la metodología y el concepto ha progresado a lo largo del tiempo aún queda mucho por hacer para consolidar una metodología propia y exclusiva de metaevaluación que la diferencie de otros procesos evaluativos como el meta-análisis o la síntesis de evaluación, razón por la que se proponen en los acápites anteriores una metodología de metaevaluación, pero también una metodología de utilización de los insumos que de ella se desprenden.

Caso N°1: La Metaevaluación del Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)

Fundado en 1971, el CGIAR fue el primer programa de bienes públicos en recibir subvenciones desde las ganancias netas del Banco Mundial. Hacia el año 2001 el CGIAR contaba con 16 centros de investigación autónoma, una Secretaría en el Banco Mundial y un Consejo Científico con sede en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO-, configurándose como el programa más apoyado por el BM a nivel mundial. El CGIAR se enfrenta a una competencia cada vez mayor por el 40% de la cuota que recibe de los fondos de DGF (Fondo de Donaciones para el Desarrollo) destinados a programas mundiales. No obstante, cuenta a su vez, con condiciones excepcionales, puesto que está exenta de los requisitos normales que posee la DGF para su financiamiento y una relación en condiciones de mercado con el Banco Mundial.

Sin embargo, a lo largo de la última década la DGF ha expresado su preocupación por la incapacidad del CGIAR de movilizar y conseguir recursos desde otras fuentes; de asociarse activamente con el sector privado y otros actores clave en el sistema mundial de investigación, así como también de contener los costos de mantención de su Secretaría, -compartiendo los gastos con otros donantes-, y de establecer vínculos adecuados a las operaciones en los países del Banco Mundial, plasmándose así, inquietudes de fondo en torno al funcionamiento del CGIAR y la necesidad de aplicar criterios selectivos en las operaciones.

El CGIAR posee una larga data de evaluaciones internas inigualada por otros grandes sistemas de investigación (incluso en países industriales), a través de revisiones de los programas de gestión, evaluaciones interinstitucionales, de todo el sistema y de materias específicas. Dichas evaluaciones, que a menudo involucraban a evaluadores externos, se han centrado principalmente en los 16 centros internacionales de investigación en diversas temáticas. Sin embargo, estas revisiones han sido pocas, y además han estado lejos de llegar a un nivel amplio y sistémico; basta señalar que la tercera evaluación sistémica culminó en 1998, 17 años después de la evaluación sistémica anterior.

Es así como en vista de la evidencia, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial encarga una metaevaluación con el fin de obtener un análisis más profundo y sistémico.

El proyecto encargado tuvo los siguientes objetivos:

- Evaluar la implementación de las recomendaciones en relación al CGIAR del *Proceso de Examen de los Programas de Subvenciones del Banco Mundial*, hecha en 1998 por la Oficina

de Evaluación, incluida una evaluación de la subsidiariedad, las relaciones de mercado con el Banco y, su estrategia de desarrollo.

- Examinar la calidad, estándares y tratamiento de las cuestiones claves descritas anteriormente, y el cómo éstas se relacionan con la estructura, gerencia y mecanismos de financiamiento del CGIAR, su estrategia científica y todas las evaluaciones previas relevantes de éste como sistema, así como también aquellas enfocadas en los Centros de Investigación específicos.
- Analizar y evaluar la cobertura y la calidad de las recomendaciones emanadas de las evaluaciones previas.
- Considerar las recomendaciones hechas por el Equipo de Cambio de Diseño y Gestión del CGIAR desde el punto de vista de las evaluaciones previas.
- Identificar los problemas que enfrenta el CGIAR desde una perspectiva orientada hacia el futuro, y, por tanto, las cuestiones que deben ser abordadas por la evaluación independiente.
- Extraer lecciones del total de políticas y programas del Banco a nivel mundial y las estrategias del CGIAR, incluyendo el rol del financiamiento público (particularmente el proveniente del Banco Mundial) para el desarrollo y la difusión de tecnologías para la agricultura y la gestión de recursos con el fin de reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo sustentable.

El Alcance y las Herramientas Empleadas.

La metaevaluación consistió en un examen integral basado en archivos anteriores. A saber: cinco documentos de trabajo preparados por especialistas independientes, además de documentos de trabajo de países clientes del CGIAR, tal es el caso de Brasil, India, Colombia y Kenia.

Además el equipo metaevaluador realizó una gran cantidad de consultas con tras corporaciones pertenecientes al CGIAR: FAO y FIDA, donantes USAID, SDC, DFID, Dinamarca, Alemania y la Unión Europea, representantes del Sector privado y nacionales de países en desarrollo, además de una encuesta formal a 235 colaboradores y observadores del CGIAR.

Esta metaevaluación se empleó un método mixto: cualitativo respecto a la participación y obtención de los datos, y cuantitativo en la tabulación y las proyecciones realizadas para el programa.

El informe de la metaevaluación consta de tres volúmenes el primero de ellos, el “Informe General”, que realiza cuestionamientos estratégicos en torno a la organización, el financiamiento y la gerencia del CGIAR, y el cómo estas han afectado las elecciones y decisiones de investigación, su calidad científica y su relación con el Banco. El segundo reporte es el “Informe Técnico”, el cual explora la naturaleza, el marco de acción y la calidad de los trabajos científicos del sistema, evalúa el enfoque y los resultados de los exámenes y, analiza la gobernanza, el financiamiento y la gerencia del CGIAR. El tercer volumen de “Anexos” provee material de apoyo, respecto a la investigación.

Las conclusiones y recomendaciones derivadas de los informes son:

- Las mejoras en la producción derivadas de las investigaciones del CGIAR han tenido un importante impacto en reducir la pobreza. Sin embargo, nuevas mejoras en la productividad agrícola son críticas para alcanzar el Objetivo del Milenio de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015. No obstante, el CGIAR está menos enfocado en mejorar la productividad agrícola que antes; la diversificación de sus actividades no refleja ni sus ventajas comparativas ni sus atribuciones esenciales. El gasto del CGIAR en investigación para mejorar la productividad agrícola se vio reducido en un 6,5% anual en términos reales entre 1992 y el 2001, mientras que los gastos en mejoras de políticas y protección del medio ambiente aumentó en un 3,1% anual en términos reales. El financiamiento del CGIAR ha disminuido un 1,8% anual durante el mismo período, mientras que la porción de fondos restringidos ha aumentado de un 36 a un 57%, aumentando cada vez más las restricciones desde 1998.

- Diversos factores explican la cambiante mezcla de la cartera de investigaciones y el incremento de las restricciones: (1) la impopularidad de investigaciones de mejoras al germoplasma en las circunscripciones de algunos de los principales donantes debido a la percepción negativa de la “Revolución Verde”, inicialmente, y de la biotecnología después. (2) La respuesta justificada del CGIAR a las presiones ambientales de segunda generación sobre suelos y aguas generadas por cambios radicales en los sistemas de agricultura durante la “Revolución Verde”. (3) El aumento del ambientalismo y la abogacía ambientalista en los países donantes y, (4) el debilitamiento de muchos sistemas nacionales de investigación agrícola. Esto último ha llevado a los donantes, a su vez, a los Centros de Investigación del CGIAR para llenar los vacíos dejados por los sistemas de investigación locales y nacionales.
- Además, cambios en el proceso de financiamiento han incrementado la influencia de los donantes en las investigaciones del CGIAR: (1) El cambio en el modelo de asignación de los propios recursos del Banco Mundial de un "donante de última instancia" a un modelo de “donaciones pareadas” en respuesta a la crisis de financiamiento de 1993-1994. (2) La redefinición de la “agenda acordada de investigaciones” para incluir la ex agenda central y la agenda “secundaria”, generándose un conflicto de prioridades de financiamiento, cuyo resultado fue la reducción de la influencia de los informes científicos independientes dispuestos por el Comité Asesor Técnico (TAC), convirtiendo al CGIAR en una organización manejada por los donantes en reemplazo de un manejo científico propiamente tal, produciendo bienes locales y nacionales en vez de bienes públicos globales y regionales. Esta experiencia demuestra que la suma de los intereses de los *stakeholders* en una organización mundial no puede definir el contenido de un bien público a nivel global.
- La creciente importancia mundial de la gestión de recursos genéticos, la revolución de la biotecnología, los derechos de propiedad intelectual y las investigaciones privadas demandan generar políticas y estrategias que aborden desafíos en un nivel sistémico. A diferencia de los programas mundiales más recientes, el CGIAR no posee personalidad jurídica o formal, carta escrita o incluso un memorando para su entendimiento; los problemas de acción colectiva creados por diversos intereses, han anticipado reformas organizacionales fundamentales. Como mínimo, el CGIAR debiese adoptar una carta escrita que delimite los roles y responsabilidades de los personeros y estructuras que gobiernan el sistema, así como también un mecanismo de reforma al engorroso gobierno de éste.
- El Banco Mundial interpreta diversos roles en el CGIAR: como convocante, donador y como prestamista para los países en desarrollo para actividades complementarias. Como resultado, el Banco ha sido el guardián del CGIAR y el catalizador que hace al sistema coherente y más grande que la mera suma de sus partes. Otros donantes ven el liderazgo del Banco, su contribución financiera y su apoyo operacional como un sello de calidad y aprobación, dándoles confianza para seguir invirtiendo en el Sistema. Sin embargo, conflictos de intereses entre los roles del Vicepresidente de la Red de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sustentable (ESSD)-quien es el Presidente del CGIAR-, el Director de la CGIAR, y otros miembros del equipo de la ESSD involucrados en el Sistema, y la insuficiente supervisión del Banco han comprometido la capacidad de éste de ejercer un liderazgo estratégico del CGIAR para presionar por reformas a la escala o rapidez necesarias. El Banco Mundial debe hacer frente a sus responsabilidades de gobernanza corporativa en la gestión del CGIAR, separar supervisión de gerencia, y ejercer un grado de supervisión consistente con su importante rol en el CGIAR.
- Otras reformas sistémicas también se hacen necesarias. Las prioridades estratégicas del CGIAR debiesen responder más activamente a los cambios en el ámbito mundial de la investigación, dando más importancia al desarrollo básico de plantaciones y a las mejoras en el germoplasma, y remodelando la gestión de los recursos naturales para una investigación centrada firmemente en la mejora de la productividad y la utilización sustentable de los recursos naturales en beneficio de los países en desarrollo. El Banco Mundial debiese liderar un esfuerzo concertado al más alto nivel para lograr reformas fundamentales en la

organización, gobernanza, financiamiento y gerencia del CGIAR, especialmente para alentar a los donantes a invertir la creciente tendencia de financiamiento restringido. El Banco debiese, además, abandonar el actual modelo de donaciones pareadas, y asegurarse que sus recursos sean asignados estratégicamente para la elaboración de bienes públicos mundiales y regionales que contribuyan a la productividad agrícola y la reducción de la pobreza, en función de prioridades de largo plazo, asegurándose que un Consejo Científico fuerte, calificado e independiente sea establecido e investido con responsabilidades apropiadas para un asesoramiento transparente sobre las prioridades, estrategias y asignación de recursos a un nivel sistémico.

- Si se logran reformas adicionales para hacer frente al radical cambio de entorno que enfrenta el CGIAR, existe entonces un argumento fuerte para aumentar el financiamiento del Sistema, incluido el estudio de la utilización de fondos para la provisión de bienes públicos regionales que reduzcan la pobreza. Como prestamista de los países en desarrollo, el Banco también necesita incrementar los préstamos para la investigación agrícola, educación, difusión y entrenamiento, especialmente en el África sub-sahariana, con el fin de mejorar el rendimiento de los Sistemas Nacionales de Investigación Agrícola (NARS).

Caso N°2: La Metaevaluación del Sistema de Evaluaciones de EuropeAid

Este ejercicio fue realizado por el Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo -CECOD- con el fin de obtener información sobre las buenas y malas prácticas detectadas en las misiones evaluadoras sobre la cooperación al desarrollo comunitario europeo. Dicho trabajo se realizó mediante la revisión de los informes de evaluación externa encargados por la Unidad de Evaluaciones de EuropeAid, órgano ejecutor de las acciones programadas desde la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea.

El trabajo realiza una síntesis de los resultados emanados de los informes de evaluación, rescatando los puntos débiles y fuertes de la ayuda comunitaria europea basándose en los propios informes de evaluación, agregando mayores niveles de retroalimentación al ciclo evaluativo.

Además, se realiza una metaevaluación que cumple con una doble funcionalidad: por un lado, valora la calidad y pertinencia de los informes de evaluación con respecto al proceso metodológico en general, configurando las próximas líneas de investigación que serán ligadas con las decisiones futuras. Por el otro, se plantean dilemas y problemáticas propias de una dimensión más macro y general sobre la política de desarrollo europea, extensible a otras agencias de cooperación.

Con respecto al trabajo sobre la pertinencia y calidad de los informes de evaluación individuales, la metaevaluación realizada derivó en el siguiente diagnóstico valorativo:

- La existencia de diversos tipos de evaluaciones recogidas en la mayoría de los casos: temáticas, sectoriales, de país, regionales, de instrumentos financieros o de líneas presupuestarias, formativas y sumativas, evaluaciones ex post e intermedias; dejan en evidencia el hecho de que la Unidad de Evaluaciones ha sabido utilizar los diversos tipos de evaluaciones según el caso, la pertinencia y utilidad para cada uno de ellos.
- Las recomendaciones realizadas son pertinentes en términos amplios, pero en algunos casos caen en una excesiva ambigüedad y generalización que se ve amortizada por el uso de la Ficha Contradictoria, instrumento que permite contrastar los comentarios y recomendaciones emanadas del informe con los “alegatos” de la Unidad Evaluadora. De esta manera, fue posible celebrar compromisos generados a raíz de las mismas recomendaciones, su cumplimiento sería evaluado a un año de contraer dichos compromisos.
- Pese a que la mayoría de los informes poseen una extensión que promedia las 70- 100 páginas, algunos presentan un tamaño excesivamente extenso, haciéndose ineficiente e ineficaz la lectura y comprensión de éstos a la luz de la carga de trabajo y la dotación de expertos en cada Unidad.

- Si bien la falta de datos concretos hace imposible asignar un costo cuantitativo para comparar la eficiencia de cada misión evaluadora, es razonable suponer que EuropeAid opte por equipos de primer nivel, lo que supone un precio elevado por un producto de alta calidad.
- La falta de equipos de evaluadores liderados o compuestos mayoritariamente por miembros de los mismos países receptores se constituye como un aspecto negativo, limitando la representación de los beneficiarios, sus puntos de vista y sus argumentaciones, empobreciendo el análisis evaluativo.
- Es difícil de valorar el impacto real de evaluaciones contenidas en documentos comunitarios de cooperación al desarrollo; se debe examinar la influencia real de las recomendaciones en las acciones de planificación.
- Otro punto de interés, pero que desborda el objetivo del estudio, es el uso que hace el Parlamento de los informes de Evaluación.
- Es necesario profundizar en la relación entre evaluación y asignación de recursos, priorizando por las acciones mejor gestionadas y que hayan logrado un mayor impacto. En suma, poner en práctica las consecuencias de orientar la cooperación al desarrollo por resultados.

Por otro lado, con respecto a los dilemas propios de la política de desarrollo europea, la metaevaluación ha detectado las siguientes problemáticas que se convierten en desafíos futuros para la cooperación al desarrollo comunitario:

- El dilema alcance vs. impacto: La experiencia indica que cuanto más ambiciosos son los proyectos en cuanto al objetivo descrito, más difusos se han hecho, más generalizados se han formulado y han obtenido un menor impacto y sostenibilidad. La dispersión, permite llegar a más lugares y más beneficiarios, pero resulta contradictorio con la eficacia y la eficiencia de la acción; usualmente, proyectos que cumplen con criterios de eficiencia, eficacia y calidad carecen de capacidad de impacto y sostenibilidad, generándose fallas en la ejecución, las cuáles encuentran su raíz en el diseño.
- El dilema descentralización vs. coordinación: Dadas las características del sistema de cooperación europeo, alto grado de descentralización en 78 delegaciones, surge el desafío de agilizar el flujo de información y comunicación en orden de ejecutar y tomar decisiones más eficaces y eficientes, las cuales deben ser coherentes con las directrices emanadas desde Bruselas. La descentralización permite ganancias en la aplicación del principio de subsidiariedad y agiliza la toma de decisiones basada en conocimientos directos sobre la realidad en la que se está actuando. Pero tiene la desventaja de dispersar la información y elevar el costo, al ser necesaria una dotación de personal estable, formada, proactiva y suficiente.
- El dilema entre los financiadores de la evaluación y los intereses de los beneficiarios: Las prácticas y formatos de evaluación parecieran configurarse como “consultorías especialistas y tecnocráticas” que funcionan bajo la lógica del órgano financista, quién pone el dinero y los términos de referencia. Para que un proceso de evaluación sea efectivo, los intereses de todos los *stakeholders* deben quedar representados y negociados.
- El dilema autonomía vs. planificación complementaria: La multiplicidad de donantes-oferentes trae consigo la problemática de la falta de capacidad de los receptores-demandantes de diseñar acciones que sean pertinentes y complementarias entre sí; en suma, el desafío se presenta al complementar y coordinar con eficiencia las agendas de cooperación de los donantes y el país receptor. Por último, cabe hacer notar que la programación de las evaluaciones siempre están dirigidas en el sentido donador-receptor –evaluaciones *supply driven*–, haciéndose interesante plantear la necesidad de financiar y realizar evaluaciones coordinadas por los beneficiarios en dirección ascendente hacia el donador.

Caso N°3: Metaevaluación de la Agenda de Modernización de los Gobiernos Locales del Reino Unido (*Local Government Modernization Agenda, LGMA*)

Entre 1998 y 2001 el gobierno Local del Reino Unido impulsó más de 20 iniciativas de política tendientes a modernizar la agenda de dichos gobiernos, estas iniciativas se denominaron colectivamente Agenda de Modernización de los Gobiernos Locales (LGMA).

Muchas de estas iniciativas de política habían sido evaluadas de forma individual, teniendo como fin la verificación del estado de avance en su implementación particular, de esta manera proyectos como acuerdos de servicios Públicos Locales (*Local Public Service Agreements*), fueron analizados pero no ofrecían una visión conjunta del progreso de la agenda, por tanto se desconocía su real efecto en la modernización de los gobiernos locales. Para explorar el impacto combinado de las distintas iniciativas en la LGMA, la oficina del Vice-primer ministro encargó una metaevaluación del proceso conjunto.

El objetivo de esta metaevaluación fue reunir pruebas de cada una de estas evaluaciones para identificar las iniciativas políticas que han sido claves para el desarrollo de la modernización del gobierno local y destacar las sinergias y los conflictos entre las distintas políticas (Leach, Lowndes, Cowell & Downe, 2005).

La metaevaluación ordenó las conclusiones extraídas de los informes de evaluación de acuerdo a los siguientes puntos:

- mejora de servicios;
- rendición de cuentas;
- liderazgo de la Comunidad;
- participación de las partes interesadas;
- la confianza del público.

La recolección de datos para la metaevaluación consistió en informes de evaluación (publicados e inéditos) individuales de políticas de la LGMA junto con una encuesta nacional de las autoridades locales y oficiales, así como también estudios de caso de seis autoridades locales realizados específicamente para la metaevaluación.

El informe final presentado al Vice-primer Ministro, evalúa el impacto del progreso acumulativo de las políticas dentro de la LGMA sobre la cantidad y calidad de la autoridad local y su compromiso con los diferentes interesados directos (*stakeholders engagement*).

Conclusiones e Implicancias en la Política:

- El alcance y variedad de las partes interesadas y la participación pública siguen siendo elevadas y, más allá de la escasa participación en las elecciones locales, las preocupaciones acerca de la apatía pública pueden haber sido exageradas. Si bien parece haber muchas oportunidades de participación, es importante recordar que las diferentes actividades de participación apelan a diferentes personas y el compromiso debe adaptarse a la diversidad de las necesidades locales y sociales.
- Aún no existe evidencia suficiente en cuanto a la participación de los *stakeholders*, sólo existe la preocupación respecto a su capacidad de compromiso en la implementación de iniciativas de inclusión de los grupos minoritarios.
- Entre los principales resultados positivos para los *stakeholders*, se encontró el compromiso percibido por los agentes locales en cuanto a “mejoras en el servicio”, aunque también se indica que esto puede deberse a que toman decisiones más informadas.

- La agenda de gobierno, según lo demuestran los documentos de consulta más recientes a la fecha de la metaevaluación, está pasando de hacer hincapié en la renovación democrática, en términos de otorgar mejores servicios y tomar mejores decisiones, a poner énfasis en la capacidad de las comunidades y en la renovación de las autoridades de éstas. Este nuevo enfoque será una oportunidad de evaluar en el futuro el impacto de la LGMA en la calidad de vida de los directamente afectados (Leach et al, 2005).
- Si bien las autoridades locales son conscientes de la importancia de ser sensibles a las necesidades de los usuarios y a consolidar la participación de los *stakeholders*, aún hay mucho por hacer si se quiere aumentar el papel de los interesados en la toma de decisiones. Para lograr esto se necesitan marcos regulatorios adecuados que eviten los posibles peligros de las prioridades estratégicas corporativistas y la utilización de los intereses de la comunidad.
- En el Reino Unido se puede estar pasando de una era de “la participación en masa”, donde destacan la votación o las huelgas, a una de “Nichos de participación” en donde las personas seleccionan en qué participar, de acuerdo a sus actividades, preferencias, estilos de vida y preocupaciones. Por consiguiente, la participación en los gobiernos locales tiene que incorporar la diversidad de las personas a las que busca impactar mediante la nueva “carta nacional de barrios” (“*national neighbourhoods charter*”) (Leach, et al, 2005).
- Los nuevos enfoques para la participación del público y los usuarios deben incluir al nivel local, de modo que los organismos puedan compartir los costos de la consulta, al tiempo que se garantiza una utilización más amplia de la información adquirida.
- A nivel de gobiernos locales existen mayores necesidades de atención en los sectores marginales y los grupos minoritarios, tanto en la consulta como en el nombramiento de representantes comunitarios de las diversas iniciativas de asociación, esto se puede contrarrestar mediante la creación de capacidades especiales para dar cabida a las necesidades particulares de las comunidades desfavorecidas.
- Es esencial que en el futuro exista un mejor y mayor flujo de información entre los participantes de las distintas iniciativas de manera de hacer más efectiva y eficaz la participación y el compromiso de los actores interesados.

Caso N°4: Metaevaluación de los métodos y enfoques para reducir el *Bullying* en escuelas pre-escolares y primarias de Australia

El propósito general de este estudio fue evaluar las acciones y planes llevados a cabo para prevenir y reducir el *bullying* en niños preescolares, de jardines infantiles y escuelas primarias de Australia. Para esto, se tomaron en cuenta diversas evaluaciones realizadas a nivel mundial, las cuales serían el objeto de estudio de esta metaevaluación.

El *bullying* se define comúnmente como una forma de conducta agresiva, que se produce por un desbalance de poder en favor del perpetrador. Además, esta conducta es injustificada, frecuente y percibida por la víctima como opresiva, mientras que su ejecutor la percibe como divertida y placentera.

La problemática del *bullying* en las escuelas australianas fue examinada por primera vez a principios de la década de los noventa, después de algunas investigaciones realizadas anteriormente en Noruega que demostraron que es posible reducir de manera significativa el *bullying* entre niños. Los estudios realizados en Australia confirman que el *bullying* era frecuente entre los niños de todas las edades, incluidos los que asisten a las escuelas y centros de primer ciclo de primaria, jardines infantiles y preescolares, donde (como entre los estudiantes de más edad) se ha comprobado el uso de formas físicas, verbales e indirectas para excluir en forma deliberada y repetitiva a una persona.

Desde 1994 el gobierno australiano ha tomado numerosas iniciativas a nivel federal y estatal para promover actividades diseñadas para reducir el *bullying*. Además, diversos grupos de proyectos han

trabajado con las escuelas para implementar programas; las organizaciones interesadas en el bienestar de los niños han promovido y apoyado actividades anti-*bullying* en las escuelas; diversas publicaciones y sitios web han producido y sugerido modos en que el *bullying* puede ser controlado y; en muchas escuelas australianas se han elaborado e implementado políticas y estrategias para detener los niveles de acoso.

Sin embargo, algunos de los consejos dados a los educadores para hacer frente al *bullying* no son consistentes ni basados en investigaciones. Es más, algunas autoridades recomiendan estrategias plenamente preventivas para contrarrestar el *bullying*, en lugar de apoyar las intervenciones.

Esta metaevaluación de la eficacia de los enfoques para contrarrestar el *bullying* se basó en estudios de evaluación realizados en su mayor parte fuera de Australia. Específicamente, se seleccionaron 13 estudios de acuerdo a criterios rigurosos de investigación, lo que luego permitió llegar a conclusiones de calidad sobre la eficacia y efectividad de los programas de intervención. Dichos estudios fueron llevados a cabo en Suiza, Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Finlandia, Noruega, España, Bélgica y Australia, los cuales estaban compuestos normalmente por una variedad de componentes, incluyendo marcos de acción en distintos niveles, tales como la escuela, las salas de clases, los niños y los padres.

Los estudios se seleccionaron en base a los siguientes criterios:

- 1) **Confiabilidad de las evaluaciones acerca de los aspectos relevantes de la conducta del acoso antes, durante y después de las intervenciones:** Las evaluaciones tienen en general diversos formatos, en la mayor parte de ellas se hizo uso de reportes de los mismos estudiantes a través de formularios anónimos. En general, éstos proporcionaron medidas de la frecuencia con que cada niño ha sido victimizado, y la frecuencia con que ellos han victimizado a sus pares. Otros estudios incluyen distintas medidas para evaluar la frecuencia en que los niños acosados informan la intimidación y la frecuencia con que han tratado de ayudar a otros que estaban siendo intimidados. Con estudiantes más jóvenes o que aún no aprenden a leer este método se considera poco práctico, por lo que otros enfoques han incluido entrevistas con niños, calificaciones de docentes, nominaciones entre pares y observación directa.
- 2) **El programa o modo de intervención fue adecuadamente descrito:** Esto requiere una descripción de qué elementos o componentes forman parte de la intervención y cómo éstos fueron implementados, idealmente con suficientes detalles para que estas experiencias puedan repetirse.
- 3) **El grado y la importancia de los cambios reportados se pueden atribuir a la ejecución de la intervención o programa:** Esto requiere un diseño de investigación y un manejo de información apropiados, de tal forma que se indique con precisión el cambio implicado y su significado estadístico. Se han usado diversos diseños de investigación, el más simple es aquel en el que la magnitud o el grado de intimidación se evaluó antes y después de la intervención. Otro diseño empleado, es el de grupo de control o comparación entre grupos, que permite que los evaluadores tengan en cuenta los siguientes efectos importantes: (1) cambios en la conducta que son resultado del paso de tiempo, tal como cuando los niños se comportan de manera distinta en la medida que maduran, (2) cambios que se producen en medio de eventos históricos ajenos a la intervención, por ejemplo un aumento del stress en las dinámicas familiares producto del desempleo en la zona de residencia, (3) cambios debido a que los niños están siendo testeados durante la recolección de datos, por ejemplo, responder cuestionarios puede incrementar la sensibilización frente al *bullying* y afectar el levantamiento de información con respecto a su ocurrencia.

Una vez recopiladas las evaluaciones y hecho el ejercicio de metaevaluación, los hallazgos fueron los siguientes:

- Los resultados de las evaluaciones revisadas fueron, en general, positivas al reducir los niveles conductuales de acoso; sin embargo, este nivel de logro no fue alto en general. Por ejemplo, del 50% de los casos de reducción del *bullying*, la mayoría fue considerablemente menos

exitoso y, unos pocos, no fueron exitosos. Uno de los estudios con niños de jardín infantil, sugirió que la reducción del grado de ocurrencia de algunas de las formas de acoso, por ejemplo, la intimidación física, podría ser lograda más fácilmente que otras, como la intimidación verbal.

- La reducción del *bullying* ocurre con mayor consistencia en niños de escuelas primarias y pre-escolares que en niños de mayor edad. Los resultados de los dos estudios aplicados a niños de jardines infantiles, demostraron una importante reducción de las conductas de agresión interpersonal.
- En los estudios, se reportó la reducción tanto de los niveles de victimización como de los de agresión; sin embargo, se evidenció más comúnmente el reporte de la reducción de los niños que son *bullyados* (victimización). Esto último sugiere que algunas intervenciones pueden dar resultados en un grupo pequeño de estudiantes que es acosado por una proporción mayor de sus compañeros.
- En los grupos de control, compuestos por estudiantes que no participan en las intervenciones, el *bullying* tendió a incrementar.
- Dada la variedad de componentes empleados en la mayoría de las intervenciones, en términos generales no fue posible determinar cuáles fueron más cruciales, o qué combinación de elementos fue la responsable por los efectos positivos reportados.
- Pese a esto último, un estudio realizado sobre las técnicas específicas, a diferencia de los programas generalizados, reportó que el uso del contenido del currículo, incluidas lecciones de manejo de ira, control de los impulsos y, el fomento de sentimientos de empatía, ayuda en la reducción de los niveles de conducta agresiva en niños de jardines infantiles.
- El uso en uno de los estudios de un enfoque de aprendizaje cooperativo como técnica de enseñanza no mostró tener efectos positivos en las conductas de acoso de manera consistente.
- Los resultados de uno de los estudios que compara a diversos programas, sugiere que las intervenciones tienen menos probabilidades de éxito si es que las instituciones están siendo apoyadas por los investigadores. Surgiría entonces la necesidad de mayores niveles de autonomía e independencia de las mismas intervenciones.
- En uno de los estudios, realizado a propósito de uno de los programas de intervención, la sensibilización ante el *bullying* en las escuelas aumentó sin que necesariamente aumentara el conocimiento sobre los constituye.
- La medida en que los programas de intervención han reducido el *bullying* no varió de manera consistente cuando se trataba de hombres o mujeres. No obstante, se encontró cierta evidencia que implicaría que la reducción del *bullying* entre mujeres sería más rápida, puesto que ellas sabrían valorar mejor que los hombres los programas de intervención.
- Para reducir el *bullying*, los programas normalmente requieren que padres y profesores trabajen en conjunto. Sin embargo, la relevancia de la inclusión de los padres no ha sido específicamente evaluada.
- Los comentarios de los participantes reflejan los aspectos positivos del programa, incluyendo los esfuerzos dirigidos hacia la gerencia democrática de las relaciones sociales, y el valor excepcional de un Comité Estudiantil Anti-*bullying*.
- El compromiso de una escuela y su personal con un programa para su implementación, parece ser un factor crucial para el éxito en la erradicación del *bullying*.

Caso N°5: La Metaevaluación del Programa Nacional de Asistencia en Climatización, basado en Estudios Estatales 1993-2002. (*Metaevaluation of National Weatherization Assistance Program Based on State Studies, 1993–2002*).

El Programa Nacional de Asistencia en Climatización, está financiado por el Departamento de Energía del gobierno de Estados Unidos, e implementado por las agencias del gobierno local en todo el país. Este programa tiene como fin la climatización de los hogares de bajos ingresos para aumentar su eficiencia energética y disminuir los gastos referentes a este ítem.

Respecto a la evaluación, el equipo de investigación del *Oak Ridge Nacional Laboratory* (ORNL), ha presentado previamente 2 estudios de metaevaluación del programa, uno en 1997 y otro en 1999. Ambos estudios implicaron la sistematización de las evaluaciones individuales realizadas en un periodo de tiempo dado, concernientes a evidenciar el estado de avance de la climatización en los distintos estados en los que interviene el programa.

El propósito del último informe, al igual que el de los dos anteriores, fue proporcionar una estimación actualizada de la media nacional de ahorro de energía por hogar climatizado para el Programa de Asistencia de Climatización sobre la base de los estudios estatales. Estas tres metaevaluaciones fueron diseñadas para ser las actualizaciones de las conclusiones de una evaluación nacional del Programa de Asistencia de Climatización, que examinó una muestra representativa nacional de varios miles de estructuras climatizadas desde 1989.

Aún cuando la primera y la segunda metaevaluación emplearon diferentes muestras de nivel estatal, hubo pocas diferencias en sus conclusiones: la forma óptima de climatizar un hogar sería por la vía del gas natural. En el último informe se buscó emplear los mismos procedimientos utilizados en los anteriores, en particular, recogiendo y examinando sólo las evaluaciones a nivel estatal que existieron entre septiembre de 1998 y agosto de 2002.

Con el fin de aumentar el tamaño de la muestra, se decidió incluir también los resultados de todas las evaluaciones de estado de avance post-1992, de esta manera la ORNL recopiló 37 evaluaciones entre 1992 y 1998.

El análisis de datos realizado para esta metaevaluación tuvo dos objetivos:

- 1) cuantificar el ahorro por tipo de combustible experimentado por los hogares en los estados que proporcionaron información, y
- 2) estimar el promedio de ahorro futuro de los hogares estadounidenses en cuanto al gas natural, mediante el modelo de regresión de los parámetros obtenidos a partir de una serie de 28 estudios a nivel estatal en hogares que emplearon el gas natural para climatizar.

Los principales resultados desprendidos de la Metaevaluación son los siguientes:

A partir de lo aprendido en las metaevaluaciones previas se pudo deducir que el mejor predictor de ahorro de energía es el nivel de consumo previo a la climatización. Utilizando sólo éste predictor fue posible explicar el 67,1% de la fluctuación de la variable dependiente de gas natural en las 28 evaluaciones a nivel estatal.

El modelo de regresión fue desarrollado sólo para hogares con calefacción a gas natural, porque este era el único combustible para el que existían los estudios suficientes como para desarrollar un análisis razonablemente exacto.

A partir de los resultados del modelo de regresión, se estimó la cantidad de gas natural por vivienda que se ahorrará en el país gracias al programa de climatización. Esto se logró mediante la aplicación de los parámetros de la ecuación de regresión del modelo predictivo a la media nacional para el valor de la variable independiente “consumo previo a la climatización”.

Los valores medios de consumo de energía previo a la climatización, fueron utilizados como insumos para el desarrollo de un modelo de regresión lineal simple. Los resultados de los análisis de regresión mostraron una fuerte relación positiva entre los hogares antes de la climatización y el consumo de energía de climatización inducida por el ahorro de ésta ($R^2 = 0,671$, $p = 0,0001$). Esto significa que, en consonancia con las conclusiones de muchos estudios anteriores, los hogares con mayores índices de utilización de la energía de climatización por lo general ahorran más energía cuando son debidamente climatizados. El R-cuadrado de 0,671 significa que el 67,1% de la diferencia en el ahorro de energía se explica por los niveles de antes del consumo de gas natural en la climatización.

Para casas con calefacción eléctrica, se estima un ahorro promedio de 10,5% antes de la climatización y de 26,7% luego de la climatización. Esto indica que el Programa de Asistencia de Climatización logra aproximadamente los mismos resultados calefaccionando tanto con gas como con electricidad en términos de reducir la cantidad de energía utilizada.

Con un promedio de ahorro de 29,1 millones de BTU por año, la relación costo- beneficio para este programa se estableció a partir de dos perspectivas:

- 1) El programa de perspectiva (*program perspective*), en el que se compara el valor del ahorro de energía total con los costos del programa y ,
- 2) la perspectiva social (*societal perspective*), que compara el valor actualizado de la situación en la que hay energía y en la que no, con los costos del programa.

La relación costo-beneficio para el programa perspectiva es 1,30 (suponiendo una tasa de descuento del 3,2% y el precio del combustible estable, previsiones que aparecen en la Administración de Información sobre Energía del sitio web en septiembre de 2002). La misma relación pero para la perspectiva social es de 2,70 con el mismo descuento tipo y las previsiones de los precios.

Las principales conclusiones desprendidas a partir de este estudio son:

- El promedio de ahorro nacional por hogares con calefacción de gas en el año 2002 es similar al obtenido en las conclusiones de las dos primeras metaevaluaciones y la evaluación nacional del 1989 del programa de climatización.
- El promedio de ahorro de calefacción por gas en los hogares como porcentaje de consumo antes de la climatización es 21,9 -según los métodos de estimación utilizados en este informe-, 19,6% en la segunda metaevaluación, y 23,4% en la primera. En la evaluación nacional de 1989 fue de 13%
- La mayoría de las evaluaciones a nivel estatal no poseen datos referentes a la medida total antes de la climatización, pero se supone que ésta bordea el 71% para poder permitir la comparación con estudios anteriores. Con esta premisa, el gas natural ahorrado por los hogares en cuanto a calefacción constituiría un promedio de 30,8% en los años cubiertos por esta medición, el 27,6% en la segunda metaevaluación, un 33,5% en la primera, y el 18,3% en 1989.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

manuales

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

64. Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública, Juan Francisco Pacheco (LC/L.3137-P), N° de venta: S.09.II.G.113 (US\$ 15.00), 2010.
63. Evaluación de inversiones bajo incertidumbre: teoría y aplicaciones a proyectos en Chile, Eduardo Contreras (LC/L.3087-P), N° de venta: S.09.II.G.73 (US\$ 15.00), 2009.
62. La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias, Fernando R. Martín (LC/L.3047-P), N° de venta: S.09.II.G.49 (US\$ 15.00), 2009.
61. Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.3021-P), N° de venta: S.09.II.G.45 (US\$ 15.00), 2009.
60. Directrices para la elaboración de módulos sobre envejecimiento en las encuestas de hogares, CELADE (LC/L.2969-P), N° de venta: S.08.II.G.81, (US\$ 15.00), 2008.
59. Técnicas de análisis regional, Luis Lira, Bolívar Quiroga (LC/L.2884-P), N° de venta: S.08.II.G.21(US\$ 15.00), 2009.
58. Manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos, Juan Francisco Pacheco, Eduardo Contreras (LC/L.2957-P), N° de venta: S.08.II.G.71 (US\$ 15.00), 2008.
57. Manual de presupuesto plurianual, Roberto Martirene (LC/L.2829-P), N° de venta: S.07.II.G.153 (US\$ 15.00), 2007.
56. Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances para América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.2771-P), N° de venta: S.07.II.G.108 (US\$ 20.00), 2007.
55. Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005, CELADE (LC/L.2786-P), N° de venta: S.07.II.G.119, (US\$ 15.00), 2007.
54. Las cuentas nacionales: lineamientos conceptuales, metodológicos y prácticos, Michael Séruzier (LC/L.2765-P), N° de venta: S.07.II.G.101, (US\$ 15.00), 2007.
53. El modelo GTAP y las preferencias arancelarias en América Latina y el Caribe: reconciliando su año base con la evolución reciente de la agenda de liberación regional, Andrés R. Schuschny, José E. Durán y Carlos J. de Miguel (LC/L.2679-P), N° de venta: S.07.II.G.29, (US\$ 15.00), 2007.
52. Modelo de análisis del impacto social y económico de la desnutrición infantil en América Latina (LC/L.2650-P), N° de venta: S.06.II.G.175, (US\$ 15.00), 2006.
51. Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, Javier Medina Vásquez y Edgar Ortégón, (LC/L.2503-P), N° de venta: S.06.II.G.37, (US\$ 20.00), 2006
50. Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas, Nora Clichevsky, (LC/L.2474-P), N° de venta: S.06.II.G.3, (US\$ 15.00), 2006
49. Opciones y propuestas estratégicas para la superación de la pobreza y precariedad urbana en América Latina y El Caribe-, Ricardo Jordán (LC/L.2473-P), N° de venta: S.05.II.G.219, (US\$ 15.00), 2006.

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

Nombre:.....

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: