

RECURSERO DE EVALUACIÓN

Herramientas para una gestión ágil:
Teoría de Cambio y pensamiento evaluativo



Ministerio de Modernización
Presidencia de la Nación

Subsecretaría de Innovación Pública
y Gobierno Abierto

Introducción:

Uno de los grandes desafíos que enfrentan los Gobiernos de la región es la mejora en el funcionamiento de las instituciones y en la calidad de vida de los ciudadanos. Para poder lograrlo, las administraciones públicas necesitan contar con capacidades de planificación y ejecución de proyectos que les permitan definir los impactos que buscan alcanzar y diseñar intervenciones que sean efectivas e implementadas de manera eficiente.

Si bien pasos importantes fueron dados en esa dirección, a través de la profesionalización de las áreas de planificación; la introducción de rutinas de seguimiento y tableros de control; la creación de sistemas evaluación, diversas dificultades persisten. Los obstáculos tienden a estar relacionados con: la multiplicidad de objetivos; las dificultades o desacuerdos para priorizar líneas de acción; los miedos a fijar metas que después no lleguen a cumplirse y la ausencia de una cultura de planificación y evaluación.

En muchos contextos los planes que se elaboran terminan siendo un ritual anual ya sea porque no cuentan con el apoyo de los líderes de la organización, porque son elaborados desde los niveles estratégicos sin tener en cuenta la perspectiva de quienes tienen que ejecutarlos, o porque luego no se incorporan los mecanismos para darle seguimiento. También influyen las resistencias de las personas a ser monitoreadas y evaluadas ya que no perciben los beneficios de esas prácticas o las confunden con ejercicios que implican pérdida de poder y aplicación de castigos.

Existen distintas formas de atravesar esas barreras y lograr que la planificación, el monitoreo y la evaluación estén embebidos en la gestión diaria de la organización a fin de que los equipos puedan maxi-

mizar los resultados que buscan alcanzar. En el Kit proponemos un enfoque distinto para poder lograrlo, consiste en combinar los principios de la Gestión por Resultados (GpR) con los del agilismo.

De esta manera buscamos promover un enfoque integral donde las herramientas de planificación, monitoreo y evaluación sean definidas desde el inicio de los proyectos e implementadas de forma recurrente, cohesionada y participativa, involucrando a los actores claves de la organización a fin de garantizar el uso efectivo de las mismas.

Asimismo, proponemos hacerlo de forma ágil, poniendo en el centro del diseño de las intervenciones a las necesidades de los ciudadanos o de los actores internos si se trabaja para instancias intermedias; buscando su feedback de forma constante; e incorporando los cambios que puedan ser necesarios durante cualquiera de las etapas de implementación de un proceso o intervención pública a partir de la evidencia recolectada.

Se trata de iterar y hacer ajustes a los proyectos de forma rápida sin esperar a que un nuevo ciclo de planificación inicie y sin miedos a desviarse respecto de lo que inicialmente los equipos se habían propuesto. Implica concebir a la planificación como una instancia de creación, al seguimiento de gestión como un chequeo para lograr o hacer ajustes en esa dirección y a la evaluación como fuente de aprendizaje.

Dichos enfoques nos invitan a llevar a cabo cambios profundos en las formas de trabajo, tanto individuales como organizacionales. Por eso el Kit está dirigido a todos aquellos equipos de Gobierno dispuestos a replantearse los modos de hacer las cosas, revisar los pasos que se van dando y los resultados que se van alcanzando.



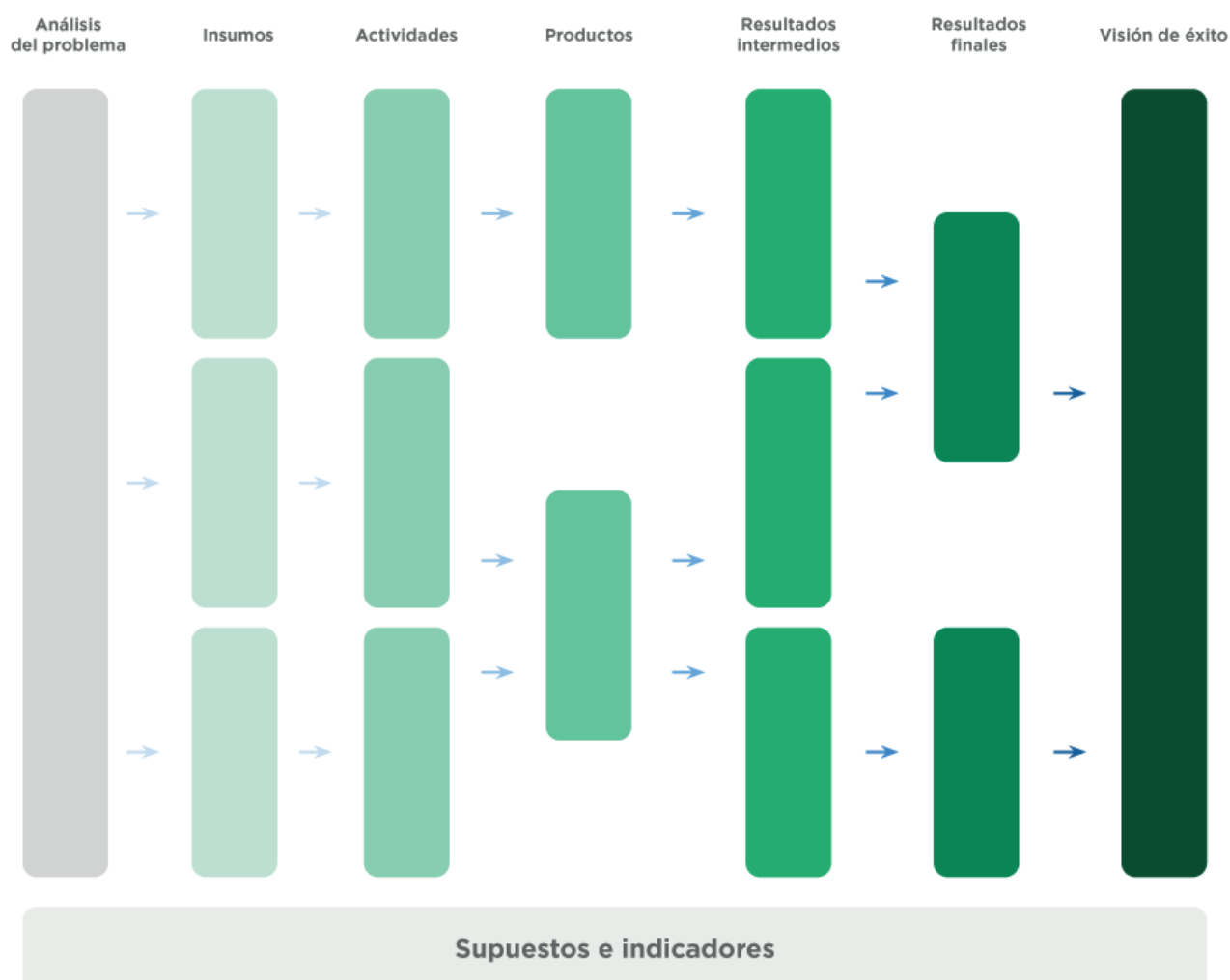
Teoría de Cambio

La Teoría de Cambio (TdC) es una herramienta que nos permite explicitar como una intervención contribuye a lograr los resultados observados o los que buscamos alcanzar.

Se trata de un instrumento que nos puede ayudar a elaborar y clarificar cuál es el cambio que deseamos alcanzar y cuáles son todos los pasos que debemos dar para lograr ese cambio. Asimismo nos permite identificar las precondiciones que permitirán o inhibirán cada paso y los supuestos que rigen nuestro modo de pensar y actuar sobre la realidad.

Podemos utilizarla tanto para la planificación estratégica organizacional, como de programas o de políticas con el propósito de determinar cuál es la situación actual (en términos de necesidades y oportunidades), qué situación pretendemos alcanzar y qué debemos hacer para efectuar la transición entre una y otra (Funnel y Rogers 2011).

Consiste en un ejercicio de visualización creativa de la planificación que nos permite mostrar en un esquema y a simple vista cómo esperamos que nuestra intervención funcione. A continuación describimos los componentes típicos que debemos definir:



El siguiente es un ejemplo de cómo podría estructurarse la agenda de un día de taller participativo para la definición de la Teoría de Cambio y preguntas orientadoras para avanzar en la definición los componentes de la TdC.

TALLER	ACTIVIDADES	TIEMPO
Módulo 1		
Introducción a la Teoría del Cambio y generación de ambiente reflexivo	Breve presentación del facilitador de la TdC, los participantes, las características de TdC y la agenda del taller.	20 m
	Ronda de preguntas y respuestas	10 m
Identificar la visión de éxito	Preguntas orientadoras: ¿Cuál es el escenario de largo plazo o visión de éxito que se quiere lograr con esta intervención?	30 m
Definición de resultados claves para visión de éxito	Preguntas orientadora: ¿Cuáles son las condiciones críticas para alcanzar ese escenario de éxito? ¿Cuáles son los resultados intermedios, necesarios para acercarse a esa visión de éxito? En relación a la visión de éxito: ¿Qué tiene que pasar antes?	30 m
Módulo 2		
Definición de resultados de corto plazo: Productos, bienes y servicios	Pregunta orientadora: ¿Qué productos, bienes o servicios tenemos que brindar para que puedan ocurrir los resultados esperados?	30 m
Definición de actividades	Pregunta orientadora: ¿Qué actividades relevantes tenemos que ejecutar para poder entregar los bienes y servicios comprometidos? ¿A qué actores tenemos que involucrar? ¿Quiénes deben ser los responsables de ejecutarlas?	30 m
Identificación de supuestos	Identificar: supuestos, proyecciones, riesgos específicos. Distinguir entre supuestos sobre los que se interviene de aquellos de los que no.	30 m
Módulo 3		
Formulación de indicadores	Discutir posibles indicadores -cualitativos y cuantitativos- para medir el progreso de cada componente de la TdC.	30 m
Definición de métricas	Trabajo en grupos para el establecimiento de metas de cada componente.	30 m
Módulo 4		
Reflexión sobre la TdC y las capacidades aprendidas	Puesta en común, análisis y percepciones sobre la TdC construida en el taller. Reflexión sobre lo que se aprendió, momentos claves, supuestos que cambiaron.	30 m
Definición del Plan de socialización	Planificación de las acciones de socialización (comunicación) de la Teoría del Cambio consolidada	30 m
Definición del Plan de seguimiento	Desarrollo del Plan de seguimiento de actividades, monitoreo de indicadores y evaluación de resultados.	60 m

Fuente: Adaptación propia en base a Retolaza (2010)

Matriz de indicadores

Como mencionamos, pensar la teoría de cambio es como mirar una película desde el final con los objetivos cumplidos y de ahí retroceder. Es decir, primero hay que pensar adónde queremos llegar y luego ir viendo las instancias anteriores que deberían pasar para que la visión de éxito sea factible.

Supongamos que el problema de base es la falta de empleo en la población entre 18 y 25 años y que nuestra intervención consiste en un Programa de Capacitación para Jóvenes, con diversas instancias de entrenamiento para brindarles instrumentos consi-

derados pertinentes para que se inserten en el mercado laboral.

La 1ra fila del siguiente diagrama muestra la Teoría de Cambio de ésta intervención. La fila de los indicadores muestra, cómo se puede medir la evolución de cada uno. Entonces, dado que el impacto esperado es el aumento del empleo - el indicador de impacto tiene que servir para dar cuenta que la población de este grupo etario con determinadas características específicas, consiguen trabajo y así sucesivamente para cada componente.

	Insumos	Actividades	Productos	Resultado	Impacto
Teoría de cambio	Materiales: Espacios físicos para brindar capacitaciones. Financieros: para afrontar gastos de capacitación y logística. RRHH: Capacitadores, personal de programa, coordinadores, etc.	a. Identificar población objetivo del programa. b. Releva necesidades de capacitación del mercado de trabajo. c. Desarrollar contenidos y realizar convocatoria de taller.	Capacitaciones realizadas a jóvenes de 18 a 25 años con características identificadas en el programa	Jóvenes adquieren conocimientos y capacidades relevantes para el mercado de trabajo	Aumento del empleo en población de 18 a 25 años
Indicadores	Cantidad de capacitadores, cantidad de materiales necesarios por edición del curso	Cantidad de personas inscritas al evento	Cantidad de personas capacitadas sobre el total inscripto	Porcentaje de personas que aprueban el examen final de la capacitación	Cantidad de jóvenes participantes del programa que consiguen empleo
Frecuencia	Mensual	Bimestral	Trimestral/ Semestral	Anual	Bianual o más
Área Responsable	Área de Administración	Equipo de Implementación	Equipo de Implementación	Área de Monitoreo y Evaluación	Área de Monitoreo y Evaluación

Revisión después de la acción

La Revisión después de la acción es una herramienta que nos permite construir de forma ágil y participativa una mirada reflexiva sobre el accionar de nuestros proyectos, equipos y organizaciones.

Se puede utilizar tanto como un proceso iterativo y de discusión de los principales hitos, actividades o procesos que vamos realizando o al completar grandes etapas de implementación de programas o proyectos. Se trata de una práctica que contribuye a fortalecer la mirada evaluativa de los equipos de

trabajo y el aprendizaje institucional, ya que permite reflexionar sobre los puntos clave sucedidos, identificar buenas prácticas emergentes y enriquecer la perspectiva y comparación entre los resultados esperados y los efectivamente obtenidos.

A continuación presentamos un esquema posible para reunir a los equipos de trabajo y llevar a cabo la Revisión después de la acción de una actividad o intervención ya realizada.

Pregunta	Propósito
<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué debía pasar? - ¿Qué sucedió realmente? - ¿A qué se debe esa discrepancia? 	Estas preguntas establecen un entendimiento común de los temas a considerar. El facilitador debe promover una discusión abierta sobre estas preguntas para poder indagar sobre divergencias con respecto al plan establecido.
<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué cosas funcionaron? - ¿Cuáles no funcionaron? - ¿Por qué? 	Estas preguntas buscan promover la reflexión acerca de los aciertos y fracasos durante el curso del proyecto, actividad o intervención. La pregunta ¿Por qué? brindará información sobre las causas de esos aspectos positivos y negativos mencionados.
<ul style="list-style-type: none"> - ¿Qué harías diferente la próxima vez? 	Esta pregunta busca la identificación de recomendaciones específicas e implementables. El facilitador debe enfocar las preguntas en recomendaciones que sean alcanzables, claras y orientadas a futuro.

Fuente: After Action Review <http://www.kstoolkit.org/After+Action+Review>

Para sacarle el máximo provecho a este tipo de herramienta y lograr que contribuya a fortalecer el pensamiento evaluativo y el cambio en la cultura organizacional, es importante implementar Revisiones de forma frecuente e involucrando a los distintos protagonistas de las acciones que se buscan discutir o a los actores que creamos pueden tener un aprendizaje o una mirada diferente para aportar.

Inmersiones Profundas

La inmersión profunda consiste en una serie de actividades, entre visitas de campo, entrevistas a actores, validación de información con expertos, triangulación de datos, entre otros, para poder generar y recolectar evidencia que nos permita analizar en profundidad el fenómeno que tenemos que destrabar. Usualmente se suelen hacer sobre los cuellos de botella de un proyecto, es decir sobre factores que se identificaron están trabando la implementación del mismo u obstaculizando un mejor desempeño. Durante el proceso, es importante remarcar tanto a

los equipos que están a cargo de la inmersión como a los que son sujetos de ella que lo que se busca no es encontrar culpables, sino conseguir la mejor evidencia disponible. Por ende, el foco de las Inmersiones deben ser los resultados, el poder generar un Plan de mejora del problema detectado que sea efectivo y que pueda agregar valor a la organización.

Para llevarlas a cabo se pueden elegir diversos horizontes de tiempo, los pasos básicos que se deben incluir son los siguientes:

Día / Semana / Mes	Actividad
1	Definir los obstáculos en la implementación de proyectos, y plantear preguntas concretas sobre las que se va a necesitar indagar.
2	Convocar a los actores claves para consensuar el propósito de la Inmersión.
3	Definir una muestra representativa de actores a entrevistar y recursos a indagar para poder capturar distintos aspectos de la implementación del proyecto.
4	Ejecutar el trabajo de campo (entrevistas, visitas de campo, análisis de fuentes públicas, revisiones de otras documentaciones).
5	Analizar la información, y validar hallazgos preliminares con actores claves y con entrevistas adicionales a expertos u otros actores relevantes.
6	Formular un reporte corto con recomendaciones específicas.
7	Realizar discusiones con los encargados de la implementación y los niveles estratégicos para transformar las recomendaciones en un Plan de Acción consensuado.
después	Realizar seguimiento del Plan de Acción y brindar apoyo cuando sea necesario.

Fuente: Adaptación quarterly.blog.gov.uk/2014/04/16/making-things-happen-at-the-implementation-unit

Si bien el tiempo puede afectar la calidad de la información que se recabe las Inmersiones son muy valiosas para realizar un seguimiento de gestión rápido, consensuado y basado en evidencia. Así, se pueden superar las resistencias típicas que generan en los equipos las rutinas de control que son percibidas como impuestas, burocráticas y que no generan valor ya que nada concreto surge de ellas.

Pensamiento evaluativo y planeamiento adaptativo

El pensamiento evaluativo es una herramienta central para hacer sustentable la evaluación, ya que permite transformar el modo en que los equipos perciben la evaluación y hacen uso de ella en la práctica diaria.

Se caracteriza por la capacidad de cuestionamiento que permite a los equipos y organizaciones (Schwandt, et al, 2016):

a. suspender los juicios, reflexionar cómo pensamos, planificamos y actuamos,

b. cuestionar supuestos y afirmaciones que tomamos como dados,

c. explorar múltiples perspectivas, y

d. abordar los problemas mediante la exploración de varias soluciones posibles.

Esta corriente apunta a embeber lógicas y criterios de evaluación en la práctica diaria a fin de mejorar la capacidad de individuos, equipos y organizaciones para pensar con criterios y accionar con prácticas vinculadas a la evaluación, y en última instancia orientar las prácticas diarias hacia los cambios de largo plazo que se buscan alcanzar, y no solo a los proyectos que se deciden implementar.

Dado que se trata de un cambio en el quehacer de la organización y en los modos de reflexionar no requiere contar con evaluadores en los equipos o recursos financieros específicos, puede ser llevado a cabo por cualquier institución sin importar su tamaño.

El pensamiento evaluativo no es un talento innato, sino que debe ser practicado conscientemente y de forma frecuente. En este sentido, su uso efectivo para lograr una cultura organizacional basada en pensamiento evaluativo y transparencia se ve favorecido cuando lo empleamos de forma participativa y sistemática a lo largo de la institución.

Para ello es necesario contar sin duda con líderes ágiles y abiertos o actores de cambio que vayan promoviendo ambientes de trabajo distintos donde:

- se motiva y prioriza el pensamiento evaluativo;
- se invita a aportar diferentes perspectivas;
- se evita tomar conclusiones apresuradas;
- se escuchan los desafíos planteados a través de un diálogo genuino;
- se hace el espacio para realizar reflexiones de manera frecuente; y finalmente donde
- se tiene un planeamiento adaptativo, este es por un lado el entendimiento de que a medida que vamos ejecutando los planes que definimos, va surgiendo nueva información y aprendizajes que es importante incorporar, y por el otro la actitud y disposición a ajustar lo planificado o re-definir ciertos aspectos en función de la nueva evidencia recolectada.

Asimismo el planeamiento adaptativo implica la apertura y confianza para delegar la toma de decisiones en los equipos que están lo más cerca posible de la ejecución del trabajo o intervención, ya que se reconoce que ellos tienen el mejor conocimiento de las circunstancias y pueden aportar aprendizajes de forma

rápida. También implica un cambio de enfoque en la rendición de cuentas, en lugar de centrarse en los planes predefinidos y reportar sobre lo que dijimos que haríamos, pone el foco en indagar si se hizo lo correcto o lo suficiente para lograr avances hacia los resultados acordados y en el aprendizaje obtenido en el camino.

Preguntas de evaluación

Un componente fundamental antes de comenzar una evaluación es decidir qué evaluar. Al realizar evaluaciones buscamos responder preguntas de evaluación. Existen distintos tipos de preguntas de evaluación, que se presentan a continuación.

Preguntas descriptivas	Ejemplos
<p>Buscan entender o describir un programa/proceso o las actitudes hacia este.</p> <p>Pueden usarse para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Describir insumos, actividades, productos • Conocer opiniones de destinatarios <p>Preguntan sobre insumos, recursos, servicios generados. Tipo de preguntas: ¿Quién? ¿Qué? ¿Cada cuánto? ¿Cómo?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las principales actividades del programa? • ¿Qué capacitación reciben los destinatarios? • ¿Quiénes reciben los servicios?
Preguntas normativas	Ejemplos
<p>Comparan lo que es con lo que debe ser. Es decir, analizan la situación actual a la luz de un criterio previamente establecido. Suelen preguntar sobre resultados inmediatos.</p> <p>Los estándares frente a los cuales se compara pueden ser documentos de programa, la planificación estratégica, o parámetros establecidos por el financiador de la política.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se gastó el dinero de acuerdo a lo presupuestado? • ¿Se cumplieron los objetivos preestablecidos?
Preguntas que indagan sobre causa y efecto	Ejemplos
<p>Buscan determinar qué impacto se puede atribuir a la intervención. Se preguntan si se produjeron los efectos deseados se produjeron y si esos efectos se deben al programa.</p> <p>Vinculadas al análisis sobre antes y después del programa y a comparaciones entre población con características observables similares que reciben y que no reciben el servicio o programa en cuestión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Disminuyó el porcentaje de deserción escolar como consecuencia del programa? • ¿Aumentó la empleabilidad de los participantes como consecuencia del programa?

Es necesario priorizar preguntas y seleccionar un número realista, entre 5 y 7 es lo deseable, para ello es importante tener en cuenta: ¿Quién quiere saber sobre esta pregunta? ¿La información provista por esta pregunta será nueva o de confirmación? ¿Hay suficientes recursos para recopilar y analizar la información?

Repositorio de Lecciones Aprendidas, uso de evaluaciones y retroalimentación

Las herramientas presentadas para el monitoreo y la evaluación nos permiten recolectar evidencias para mejorar nuestra toma de decisiones. Pero con solo desarrollarlas no basta. Uno de los grandes desafíos de las Administraciones públicas es lograr que los hallazgos de las evaluaciones se utilicen como insumo para el aprendizaje institucional.

Muchas veces sucede que se destina gran cantidad de recursos y tiempo en evaluaciones que se utilizan de manera parcial y eso atenta contra futuros procesos evaluativos y afecta la percepción y apertura que los equipos terminen teniendo sobre los mismos. Para lograr un mejor aprovechamiento de las mismas es necesario poner en funcionamiento otros instrumentos que nos permitan facilitar el flujo y uso del conocimiento al interior de nuestros equipos y hacia afuera de nuestra organización.

Una de las herramientas que se pueden utilizar para tal fin son los Repositorios de Lecciones Aprendidas, con procesos de identificación y documentación de esas lecciones de forma continua y participativa, lo cual implica entre otras cosas:

- Considerar ya al comienzo de los proyectos **cuándo** serán las instancias durante y al final de las intervenciones, para reunir a los miembros del equipo **a registrar aprendizajes**. Así los hallazgos podrán ser incorporados durante la ejecución del proyecto.
- Incorporar para la identificación de lecciones las consultas y **validaciones con diversos actores claves** que participaron de los proyectos o intervenciones en cuestión.
- **Analizar tendencias y patrones de las lecciones** que se van obteniendo a partir de las distintas instancias e intervenciones realizadas.
- **Socializar los resultados de las evaluaciones** para que sirvan no solo para la retroalimentación de los nuevos ciclos de planificación sino también como insumo para la rendición de cuentas tanto interna como externa.
- Formular una **estrategia de comunicación de los hallazgos diversificada** considerando las distintas audiencias a las que se quiere llegar, el impacto que se quiere tener en cada una de ellas (equipos de trabajo, tomadores de decisión, líder de proyecto, periodistas, expertos, estudiantes, etc.) y el tiempo necesario para llegar en momentos oportunos de toma de decisiones.
- Considerar entre las **opciones de diseminación y en función de los recursos disponibles**: realización de conferencias o talleres de discusión; presentaciones estratégicas a tomadores de decisiones; publicación en el sitio web o en el newsletter de la institución; publicación en revistas académicas; elaboración de estudios de caso o sistematización de experiencias; convocar a individuos o especialistas interesados en nuestros proyectos y reconocidos en la comunidad o destinatarios a los que queremos llegar para que sean “embajadores” de nuestro trabajo o de las decisiones que queremos tomar a partir de lo aprendido, entre otras (White y Cohan, 2010).