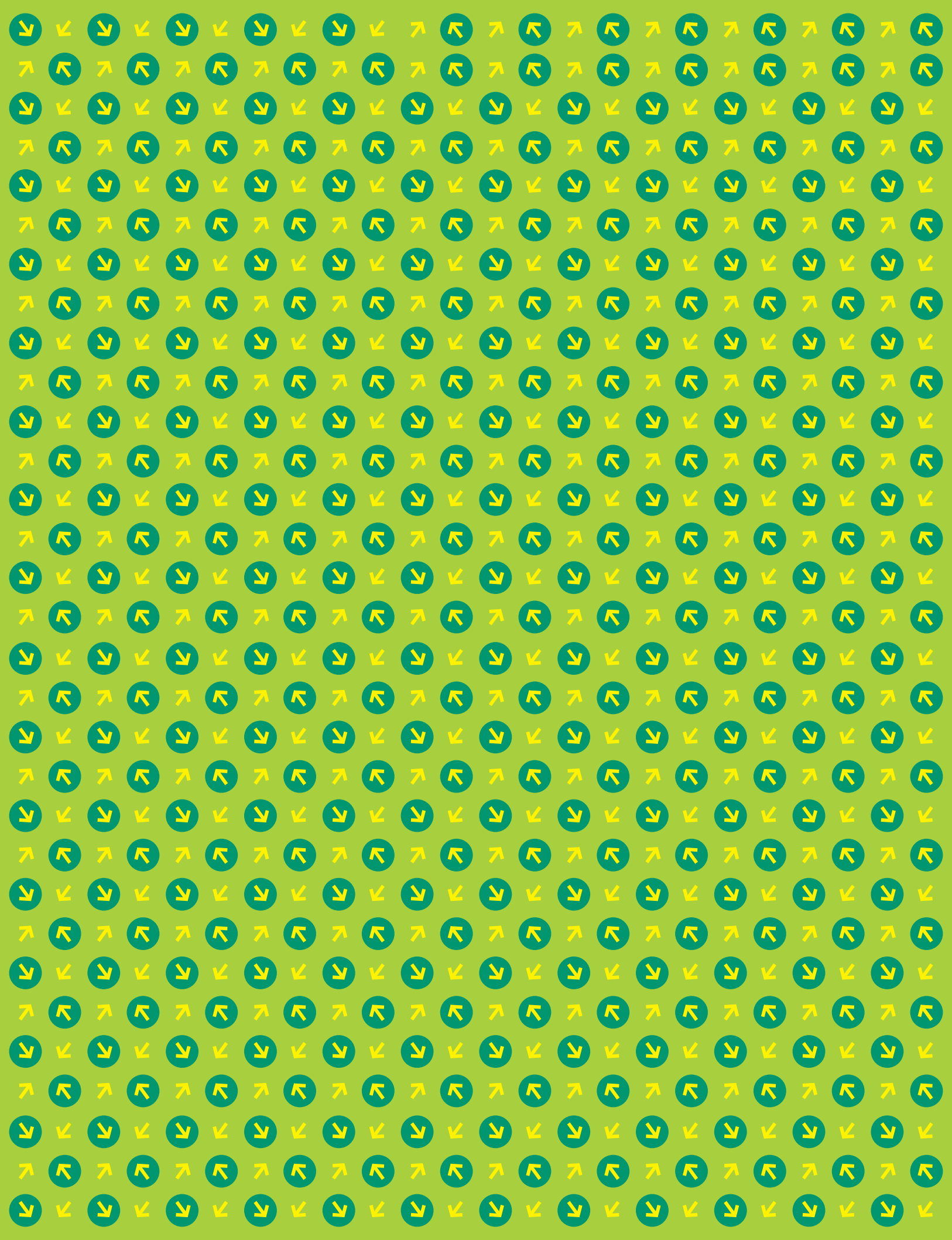


Metodología para la evaluación de las rutas



Metodología para la evaluación de las rutas

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

Ministro de Salud y Protección Social

FERNANDO RUIZ GÓMEZ

Viceministro de Salud Pública y Prestación
de Servicios

GERARDO BURGOS BERNAL

Secretario General

ELKIN OSORIO SALDARRIAGA

Director de Promoción y Prevención

RICARDO LUQUE NÚÑEZ

Asesor Dirección de Promoción y
Prevención

DIVA JANNETH MORENO LÓPEZ

Profesional Especializada, Salud Sexual y
Reproductiva Adolescentes

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - UNFPA

TANIA PATRIOTA

Representante en Colombia

LUCY WARTENBERG

Representante auxiliar

MARY LUZ MEJÍA GÓMEZ

Asesora en Salud Sexual y Reproductiva

EQUIPO TÉCNICO

CONVENIO DE COOPERACIÓN 036 DE 2012 MSPS/UNFPA

RICARDO LUQUE NÚÑEZ

Asesor de Promoción y Prevención,
Ministerio de Salud y Protección Social

MARY LUZ MEJÍA GÓMEZ

Asesora en salud sexual y reproductiva,
UNFPA

DIVA JANNETH MORENO LÓPEZ

Profesional Especializada, Salud Sexual y
Reproductiva Adolescentes, Ministerio de
Salud y Protección Social

NAYIBE LISET RIVERA RAMÍREZ

Consultora Técnica de la Línea de Salud
Sexual y Reproductiva Adolescentes,
Convenio 036

COMITÉ EDITORIAL

CONVENIO DE COOPERACIÓN 036 DE 2012 MSPS/UNFPA

MARY LUZ MEJÍA GÓMEZ

Asesora en salud sexual y reproductiva,
UNFPA

DIVA JANNETH MORENO LÓPEZ

Profesional Especializada, Salud Sexual y
Reproductiva Adolescentes, Ministerio de
Salud y Protección Social

NAYIBE LISET RIVERA RAMÍREZ

Consultora Técnica de la Línea de Salud
Sexual y Reproductiva Adolescentes,
Convenio 036

LUZ YAMILETH ORTIZ RAMÍREZ

Consultora de Gestión del Conocimiento,
Monitoreo y Evaluación, Convenio 036

GEMA GRANADOS HIDALGO

Asesora de Comunicaciones, UNFPA

ANGÉLICA OLIS DEVIA

Asistente administrativa, Convenio 036

CORPORACIÓN SÍNTESIS

NELSON SÁNCHEZ

Coordinador General

DISNEY BARRAGÁN CORDERO

Coordinadora área de educación

ROSARIO BONILLA MÁRQUEZ

Coordinadora proyecto

MAURICIO POLANCO VALENZUELA,

JINNETH HERNÁNDEZ TORRES, KAREEN

VEGA CORDERO, JESÚS DAVID QUINTERO

RODRÍGUEZ

Investigadores

ISBN:

978 958 8735 82 5

“CONPES Social 147/2012: Rutas de atención
para la prevención del embarazo en la
adolescencia.

Metodología para la evaluación de las
rutas”

© Ministerio de Salud y Protección Social

© Fondo de Población de las Naciones
Unidas (UNFPA)

Corrección de estilo: Gabriela de la Parra M.

Diseño y diagramación: Jessica Acosta
Molina / Ana Delgado

Impresión:

Año: 2014

Ciudad: Bogotá D.C.

Metodología para la evaluación de las rutas

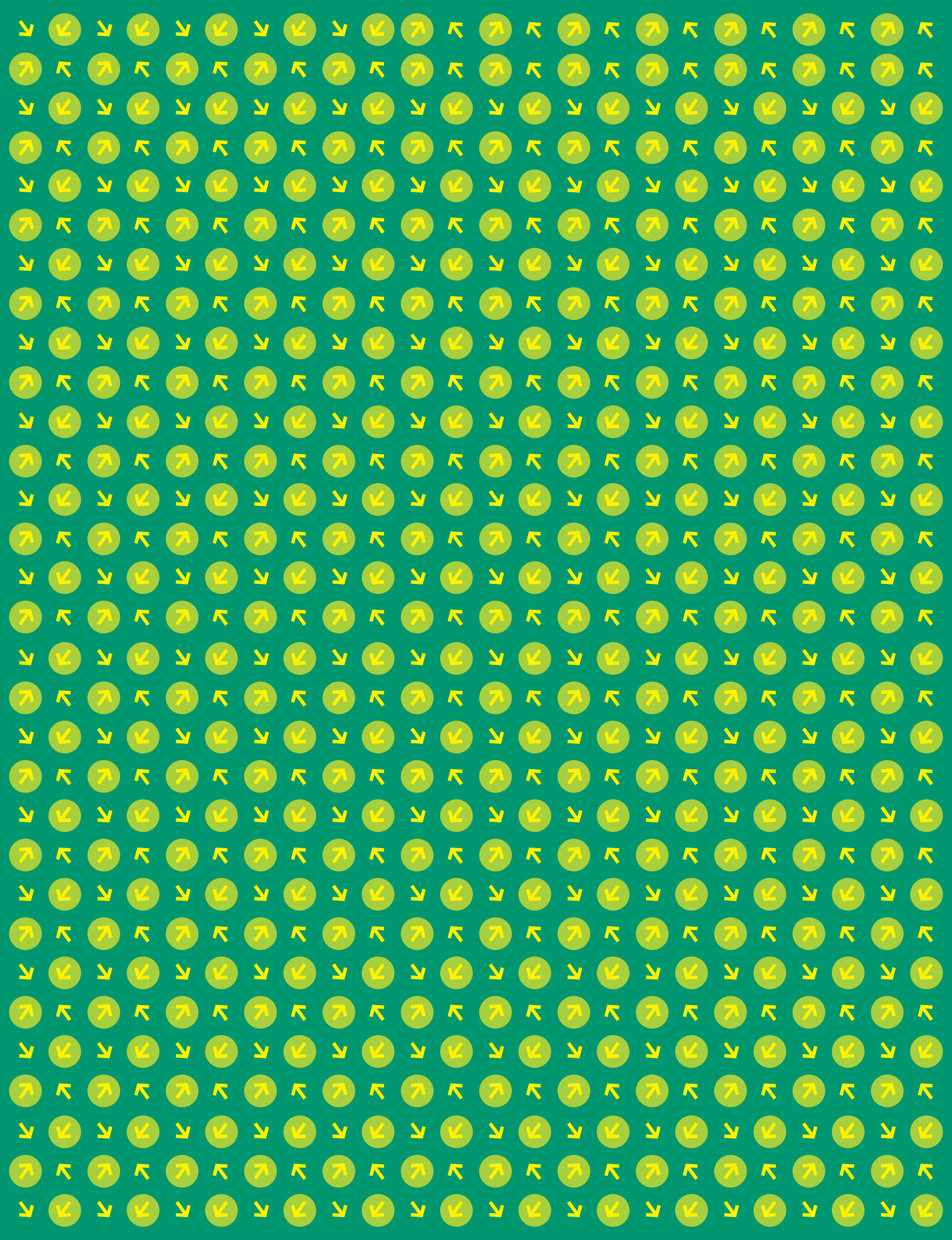


Tabla de contenido

Presentación / 8

1. Objetivo / 10

2. Conceptos relacionados / 11

2.1 Evaluación de la política pública / 11

2.2 La evaluación según el momento en el que se aplica / 12

2.2.1 Evaluación *ex ante* / 12

2.2.2 Evaluación concomitante, de término medio o intermedia /12

2.2.3 Evaluación *ex post* /13

2.3 Evaluación según el alcance / 13

2.3.1 Seguimiento / 13

2.3.2 De procesos / 13

2.3.3 De resultados / 14

2.3.4 De impacto / 14

2.3.5 Ejecutiva /14

2.3.6 De desarrollo de estructura / 14

2.4 La cadena de resultados o cadena de valor / 14

2.5 Indicador / 15

2.6 Metas / 15

3. El objeto de evaluación: las rutas intersectoriales / 16

4. Criterios para evaluar las rutas / 17

5. Metodología de evaluación / 19

5.1 Objetivo general de la evaluación / 22

5.2 Objetivos específicos / 22

5.3 Temas orientadores para evaluar / 23

5.4 Pasos para evaluar / 23

5.4.1 Establecer la visión general del programa / 24

5.4.2 Análisis de la eficacia / 25

5.4.3 Análisis de la eficiencia / 25

5.4.4 Calidad de los bienes y servicios / 26

5.4.5 Recomendaciones / 26

Referencias / 27

La evaluación de la acción pública, tanto de las instituciones como de las políticas públicas, está tomando una importancia creciente, no solo para conocer mejor el desempeño institucional y los efectos de las políticas y los programas, sino para limitar la corrupción, aumentar la transparencia y, ante todo, dar elementos para mejorar la acción pública e informar a la ciudadanía (legitimación) y a las instituciones públicas de su eficacia y eficiencia. Evaluar de manera periódica permite establecer si se están logrando los objetivos propuestos y, sobre todo, si con ello se están garantizado los derechos de las personas a quienes van dirigidas dichas acciones.

Por esta razón, la evaluación y el seguimiento tienen vital importancia para medir la capacidad de respuesta de los Gobiernos ante las demandas y las necesidades de la población y deben asumirse como parte integral de los procesos establecidos para el desarrollo de cualquier función institucional. Ello implica que lo que se formula, lo que se planifica y lo que se gestiona puede ser medido durante toda su operación, de manera que se siga de cerca todo el proceso y se pueda actuar ante posibles problemas que dificulten los propósitos iniciales. También tiene que ver con la medición que se hace después de llevar a cabo las acciones, con el fin de establecer si se consiguieron los cambios esperados.

En el marco de la implementación del Conpes 147 de 2012 (Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, 2012) y de la correspondiente Estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para niñas, niños, adolescentes y jóvenes, se han diseñado unas rutas intersectoriales que pretenden garantizar la atención conjunta y efectiva de todas las entidades o instancias públicas que deben intervenir en el tema. Entre otras, cabe mencionar la Ruta de atención en salud para la prevención del embarazo subsiguiente y el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva o la Ruta de atención intersectorial para la atención de adolescentes embarazadas o en riesgo de estarlo, cuya puesta en marcha se articula al proceso de pilotaje del Conpes 147 de 2012, realizado en 192 municipios de Colombia.

Este documento describe la propuesta metodológica sugerida como insumo orientador para la evaluación de estas y otras rutas que se implementen en el país, como parte del accionar intersectorial de cara al cumplimiento de las disposiciones del Conpes 147 de 2012. El texto parte de reconocer que existen distintas corrientes y metodologías evaluativas que pueden aplicarse de acuerdo con la forma y con lo que se quiere medir. Se opta por una metodología evaluativa basada en lo que se conoce como metodología de “cuarta generación”, que se fundamenta en un paradigma científico constructivista, interpretativo y pluralista que promueve la deli-

beración razonada entre la diversidad de valores expresados en una sociedad o en torno a un problema social específico.

Se elige esta propuesta metodológica por considerarla acorde con el objeto en evaluación, pues facilita la construcción de consensos para transformar políticas institucionales a partir de deliberaciones situadas que involucran a todas las partes interesadas y, por tanto, es mucho más apropiada para los fines de la acción pública en evaluación, referida al diseño y a la implementación de rutas intersectoriales de atención en el marco del Conpes 147 de 2012. Esta metodología, además, acoge los principios orientados por el DNP referidos a evaluaciones ejecutivas o de medio término, cuyo atributo central es permitir el redireccionamiento de la acción pública cuando sea necesario. 📌

1. Objetivo

Ofrecer lineamientos conceptuales, metodológicos y operativos requeridos para evaluar oportuna y sistemáticamente el funcionamiento de las rutas intersectoriales creadas en el marco del Conpes 147 de 2012 y su articulación con otras estrategias existentes para la reducción del embarazo en la adolescencia en Colombia. 📌

2. Conceptos relacionados

Con el propósito de introducir el tema de la evaluación de término medio del funcionamiento de las rutas intersectoriales mencionadas, se hace indispensable contar con algunos referentes conceptuales. A continuación se presentan algunos de los conceptos básicos más relacionados con este proceso.

2.1 Evaluación de la política pública

Según algunos autores como Roth Deubel (2004), evaluar la política pública consiste en hacer observaciones planificadas y sistemáticas para evitar que surjan valoraciones derivadas de los rumores y los comentarios no fundamentados sobre la calidad de las acciones que se ejecutan. Asimismo, resulta evidente que cuando no se realiza un control adecuado sobre la forma en que se aplican las políticas se pueden presentar inconvenientes y deficiencias en el quehacer institucional que impiden responder a su compromiso de garante de derechos para la población.

La evaluación surge como una parte integral del ciclo de la política pública (Roth Deubel, 2004) y se ha establecido como estrategia indispensable para conocer y mejorar las acciones públicas. Corresponde, entonces, a aquel momento de la política pública en el que se desarrolla un “proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública —norma, programa, plan o política— que permite alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, 2010).

Para el DNP (Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, 2012), la evaluación debe responder a preguntas como las siguientes:

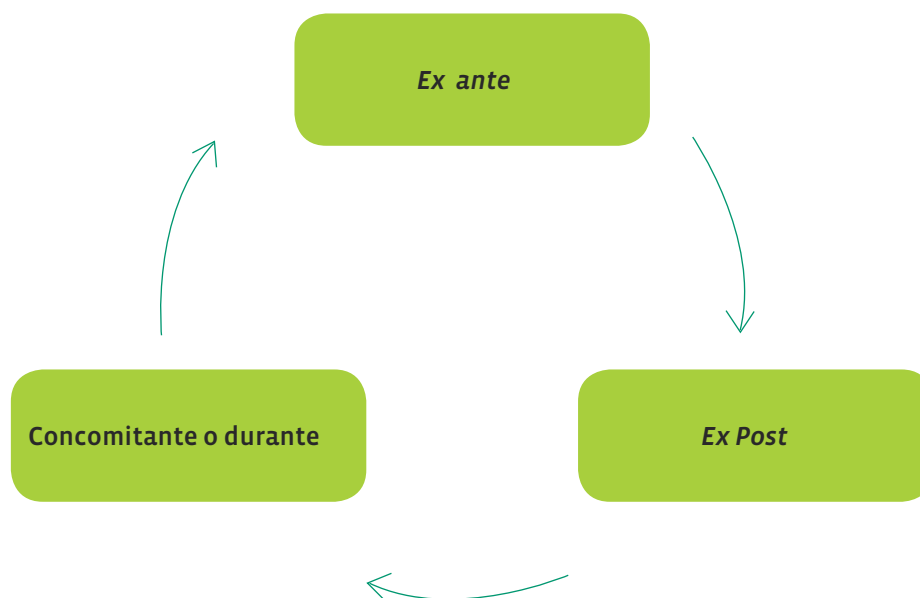
- ¿Hay otras alternativas para alcanzar este objetivo?
- ¿Estos recursos podrían usarse de mejor manera?
- ¿El programa está bien diseñado?
- ¿Se encuentra bien implementado?
- ¿Cuáles fueron los efectos del programa?
- ¿El programa logra su objetivo?

Existen varios tipos de evaluación relacionados, entre otras, con el tiempo en el que se aplica, sus alcances o quiénes la llevan a cabo.

2.2 La evaluación según el momento en el que se aplica

Para que la mirada sobre la política pública sea completa, se hace indispensable tener claridad respecto a los momentos en que se puede y se debe llevar a cabo la evaluación. Se habla de que puede realizarse antes, durante y después, aunque no siempre se hace necesario realizarla en cada uno de esos tres momentos.

Esquema 1. La evaluación según el momento de aplicación



Fuente: elaboración propia

2.2.1 Evaluación *ex ante*

Corresponde a la aplicación de una serie de indagaciones previas para establecer la viabilidad o la pertinencia de un proyecto. Es el análisis que acompaña la puesta en marcha de un programa o proyecto para determinar su conveniencia, los impactos y los efectos que provocaría (Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, 2012, p. 13).

2.2.2 Evaluación concomitante, de término medio o intermedia

Se desarrolla de manera periódica durante la ejecución de la política, los programas y los proyectos. Su objetivo es arrojar información sobre la forma como se está trabajando para cumplir con los propósitos trazados y realizar los ajustes necesarios para garantizar eficiencia y efica-

cia en el desarrollo de las acciones previstas (Roth, 2004).

Acompaña la puesta en marcha y el desarrollo del proyecto, permite controlar el avance de lo previsto y propicia la detección de problemas y su correspondiente solución, además de que “Provee información sobre el progreso de un programa para comparar los avances logrados frente a las metas” (Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, 2012, p. 13). Además, “tiene como objeto determinar si el programa o proyecto produjo los resultados en las personas, hogares e instituciones y si estos resultados son atribuibles a la intervención” (Viñas y Ocampo, 2004, p. 28).

2.2.3 Evaluación ex post

Se lleva a cabo cuando ya se han realizado todas las acciones previstas en el desarrollo de una política, un programa o un proyecto y se quiere establecer las transformaciones que se han logrado por estas. Da elementos para entender los cambios que se surten en una población, un territorio o un sector, una vez han sido objeto de la aplicación de las estrategias previstas y permite calificar o enjuiciar el éxito o el acierto de una estrategia aplicada (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, 2010, p. 89).

2.3 Evaluación según el alcance

Cuando se quiere evaluar el alcance de una política pública se pueden utilizar diversos

tipos de evaluación, entre los que se pueden mencionar los siguientes: seguimiento, de procesos, de resultados, de impacto, ejecutiva y de desarrollo de estructura.

2.3.1 Seguimiento

Consiste en la recolección y el análisis de información, realizados con regularidad, para contribuir a la adopción oportuna de decisiones, garantizar el cumplimiento de las responsabilidades y sentar las bases de la evaluación y del aprendizaje. Se trata de una función continua basada en un proceso metódico de recolección de datos para proporcionar a gestores y principales interesados de un proyecto o programa las primeras indicaciones sobre los progresos y el logro de los objetivos (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 2002).

2.3.2 De procesos

Se orienta a la medición del desarrollo de las actividades ejecutadas para producir un bien o servicio. Se utiliza a lo largo de todo el ciclo del programa para describir y analizar cómo se planifica e implementa el mismo (Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, 2012, p. 31).

2.3.3 De resultados

Evalúa el alcance de los productos, los objetivos y las metas propuestas. Esta puede ser la evaluación más difícil de llevar a cabo, debido a dificultades como la atribución de resultados al proceso de diseño o implementación

de las rutas diseñadas e implementadas, pues esto sería posible solo si se contara con investigaciones previas, la disposición de líneas de base, definiciones operacionales y acuerdos respecto a las unidades de medición, para superar las dificultades propias de la medición en temas como el que nos ocupa.

2.3.4 De impacto

Para el Banco Mundial, evaluar el impacto o hacer evaluación *ex post* es hacer “medición de los cambios en el bienestar de los individuos que pueden ser atribuidos a un programa o a una política específico” (Banco Mundial, 2003, citado en Navarro, 2005).

Busca establecer lo que pasa en una comunidad o en un contexto particular después de que se han realizado las acciones previstas para el desarrollo de un proyecto. Permite determinar si las acciones han sido efectivas, si se ha logrado la transformación esperada y ofrece conocimientos y enseñanzas para propuestas futuras (Roth, 2004).

2.3.5 Ejecutiva

La evaluación ejecutiva es un tipo de evaluación rápida que brinda una visión general de algún programa en un período corto. Fue diseñada para contar con información oportuna y pertinente, con el fin de que las entidades ejecutoras y las que asignan los recursos tomen decisiones sobre ajustes a los programas en el corto plazo e incrementen la eficiencia y eficacia de la ejecución de las políticas públicas (Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, 2012, p. 52).

Se utiliza para:

- Dar una visión general del programa.
- Identificar problemas y mejorar el desempeño del programa.
- Encontrar los cuellos de botella del programa en la cadena de resultados y en la cadena de entrega de los productos y servicios.
- Generar unas recomendaciones acerca de cómo perfeccionar el diseño y los procesos del programa.
- Evaluar el grado de satisfacción del beneficiario.

2.3.6 De desarrollo de estructura

Da cuenta de los medios, la disposición de recursos para lograr las políticas, las estrategias y la operación. Forman parte de la estructura factores como la tecnología blanda y dura, los recursos humanos, los equipos, el financiamiento, los activos fijos, las comunicaciones, el apoyo logístico, los sistemas y las tecnologías de información y comunicación, los laboratorios, las organizaciones y las empresas.

2.4 La cadena de resultados o cadena de valor

Es uno de los instrumentos que se puede utilizar para entender la lógica con la que se creó e implementó un programa [...] desarrolla el mapa de la construcción de las etapas o fases necesarias para alcanzar los objetivos de largo plazo de una intervención [...] diseñada para ayudar a los evaluadores y formuladores de política a representar los procesos de la intervención [...] y el alcance de la evaluación [...] (Kellogg Foundation, 2004, citado en Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, 2012, p. 15).

2.5 Indicador

Es la unidad de información medida en el tiempo que puede contribuir a indicar los cambios en una condición determinada. Medida específica (explícita) y objetivamente verificable utilizada para determinar o mostrar el cambio o resultado de una actividad, proyecto o programa. Se pueden clasificar los indicadores por tipos, como indicadores de insumos, indicadores de producto, indicadores de efectos, indicadores de impactos e indicadores del contexto (Viñas y Ocampo, 2004).

2.6 Metas

Son los resultados esperados tras la ejecución de las acciones de un proyecto. Se establecen en términos de cantidad o tiempo y pueden referirse a insumos, productos, efectos o impactos. 📌

3. El objeto de evaluación: las rutas intersectoriales

Las rutas intersectoriales son instrumentos metodológicos que organizan la oferta de servicios, programas o proyectos de distintas instituciones o sectores, dirigidos a poblaciones específicas. Son, además, estrategias que permiten operativizar la normatividad y el cumplimiento de competencias o responsabilidades sectoriales en la garantía de los derechos de la población adolescente y joven.

Las rutas intersectoriales creadas en el marco del Conpes 147 de 2012, representan acuerdos programáticos entre diferentes instituciones y sectores que tienen competencias políticas dirigidas a prevenir y reducir el embarazo en la adolescencia.

En el entendido de que las rutas intersectoriales deben implementarse bajo procesos coordinados y articulados en los que participan varios actores de distinto tipo y que las dinámicas de coordinación intersectorial enfrentan dificultades internas y externas que repercuten en la sostenibilidad y el funcionamiento de los propósitos comunes de las rutas, es conveniente llevar el proceso evaluativo a un campo en el que se busca identificar de cerca las necesidades estratégicas de cada actor involucrado en la ruta a evaluar, como factor determinante para hacer que exista una oferta integral de servicios que contribuyen a la materialización de los proyectos de vida de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. 📌

4. Criterios para evaluar las rutas

Se propone una evaluación que tome en consideración el propósito de las rutas que, en primer término, debe concebirse respecto a la respuesta garante de derechos para quienes son su población beneficiaria, en este caso la población adolescente —embarazada o en mayor riesgo de embarazo—. Sin embargo, este propósito mayor se acompaña de un grupo de objetivos sectoriales que permiten potenciar la capacidad de cada grupo de actores frente al cumplimiento de su misión de Estado; por tanto, el proceso evaluativo se propone desde una perspectiva participativa, en la que se garantice el pluralismo de participantes y la integración de todas las informaciones, las interpretaciones o los juicios y las percepciones de quienes conforman el proceso.

Es necesario considerar las categorías relacionadas con el desarrollo institucional y reconocer que existen, en el proceso de diseño, desarrollo e implementación de las rutas, distintas instancias decisorias y etapas de desarrollo; por tanto, se sugiere una amplia identificación de actores involucrados y la organización o el agrupamiento de categorías, según sean referidas a la instancia decisoria en el proceso o frente al proceso mismo de implementación; así, un grupo de categorías relacionadas con las instancias decisorias y actuación (operativo, estratégico y político) y otro grupo de categorías relacionadas con las etapas de desarrollo de la ruta en evaluación: estructura de la ruta, proceso de desarrollo e implementación, resultados derivados de la implementación, tanto institucionales como esperados en el marco del Conpes 147 de 2012.

Ámbito operativo: concebido como el desarrollo detallado y concreto en cumplimiento de las prioridades elegidas en los espacios políticos y estratégicos y las “prestaciones” o “servicios” elegidos para la oferta de las rutas. Incluye recursos, tiempos y responsables.

Ámbito estratégico: se refiere a la selección y al desarrollo de alternativas de intervención y solución para alcanzar los objetivos del Conpes 147. En la dimensión estratégica pueden desarrollarse varias maneras de abordar el tema de interés en el Conpes. Aquí se diseñan y ponen en marcha intervenciones precisas con objetivos, recursos y resultados, medibles, evaluables y factibles. Para su desarrollo se requiere de la adopción de marcos lógicos y enfoques teóricos sobre la forma como se debe actuar intersectorialmente. De este ámbito pueden resultar programas, proyectos, intervenciones, planes de choque, etc.

Ámbito político: es aquel en el que se definen las prioridades y orientaciones que fundamentan la existencia de las rutas, como consecuencia de la política en sí misma y de la interacción de actores y grupos de interés, la creación de una agenda pública y el posicionamiento público de las rutas desarrolladas e implementadas en el marco del Conpes. Su comportamiento se proyecta a escala nacional y territorial. 📍

5. Metodología de la evaluación

La evaluación se concibe como un proceso de trabajo sistemático inserto en el ciclo más amplio de la intervención, cuyo resultado es el conocimiento de los procesos y de los resultados obtenidos para elaborar recomendaciones dirigidas a mejorarla. La evaluación se llevará a cabo a lo largo del proceso de diseño e implementación de las rutas, mediante el análisis de sus procesos y resultados, incluidos los referidos al proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales para lograr el trabajo coordinado y articulado que exige la creación e implementación de las rutas intersectoriales.

En cualquier caso, el ejercicio de la evaluación conlleva una importante carga ética de responsabilidad, máxime cuando se trabaja en temas vinculados con la garantía de los derechos humanos —en este caso, con la garantía de derechos sexuales y reproductivos de adolescentes y jóvenes—, puesto que las conclusiones y los juicios que emanen de los resultados de la evaluación pueden influir en decisiones técnicas o políticas que con frecuencia afectan a personas o a sus recursos. Desde esta perspectiva, se propone una combinación metodológica de evaluación articulada a un proceso riguroso de monitoreo y sistematización.

Se plantea considerar algunas cuestiones clave en metodología evaluativa, como que la evaluación es, en sí misma, de carácter político o que su carácter permite analizar resultados y formar juicios de valor basados en información recopilada; asimismo, no puede olvidarse que la evaluación ha de tener un carácter práctico y aplicado que permita la utilización de los resultados del proceso evaluativo para el mejoramiento continuado a los procesos en cuestión —en este caso, para el mejoramiento de las rutas intersectoriales diseñadas e implementadas en el marco del Conpes 147 de 2012—.

En tanto que el objeto de esta metodología es evaluar el proceso de diseño e implementación inicial de las rutas, se orientará a dar las pautas necesarias para realizar una evaluación intermedia ejecutiva de procesos, con base en un análisis ágil, efectivo y sencillo sobre la articulación y consistencia entre insumos, procesos, productos y resultados esperados (Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, 2012). Lo anterior con el propósito de establecer las condiciones de funcionamiento de las rutas y su capacidad para desarrollar intersectorialmente los procesos identificados para una atención oportuna y eficaz.

Este tipo de evaluación busca verificar los procesos mediante los cuales los insumos se transforman en resultados. Incluye la revisión de la forma de hacer las cosas, da cuenta de la ejecución en cumplimiento de las previsiones definidas en el diseño de las rutas, su estrategia u operación. Es de gran utilidad porque permite corroborar que

la ejecución de las acciones e intervenciones se realice dentro de los estándares definidos y con la calidad de insumos y recursos establecidos.

Esta evaluación permitirá discriminar si hay fallas atribuibles al diagnóstico o al diseño o si, por lo contrario, las actividades no se están haciendo conforme se debía o si los recursos que se emplearon son de calidad inferior a la especificada. Es bastante probable que sea el único tipo de evaluación que se pueda hacer durante años, sobre todo si se trata de problemas que solo se modifican a muy largo plazo cuyos impactos no serán medibles con facilidad —en este caso, la operativización de la intersectorialidad específicamente aplicada a la reducción del embarazo en adolescentes—. Un asunto o variable a considerar es si estas rutas se orientan a todas las determinantes del embarazo adolescente (EA) o si por el contrario hay una serie de rutas, según cada factor asociado.

La metodología propuesta se basa en el modelo de cuarta generación (que fomenta el intercambio de opiniones, valores y experiencias entre quienes participan en una política o programa por medio de la utilización de métodos participativos). Esta metodología posibilita examinar la realidad desde diversas perspectivas y centra su interés en analizar los procesos de aplicación de las políticas públicas y no solo sus resultados.

Esta propuesta evaluativa supone la necesidad de realizar procesos de monitoreo periódicos, dado que es posible esperar que existan cambios de dirección de los progra-

mas y las rutas implementadas y que esto suceda en contextos o medios dinámicos y cambiantes, lo que otorga un importante aporte de aprendizaje compartido entre quienes participan de la gestión y ejecución de las políticas.

Además, este modelo metodológico, que complementa el propuesto por el DNP y que se toma como base para esta metodología de evaluación, se asume como un modelo metodológico transformador que va más allá de observar los objetivos, las actividades y los servicios incluidos en las rutas, para introducir análisis de la pertinencia de estas respecto a las necesidades básicas y estratégicas de quienes actúan como *stakeholders* o directos responsables de la implementación de las rutas diseñadas.

Para contribuir al mejor resultado de la evaluación se requiere una autoevaluación con énfasis participativo que vincule instituciones y actores que integran cada una de las rutas y que valore la propia percepción de adolescentes, jóvenes, comunidad general y representantes institucionales y sociales. Para este efecto se sugiere la aplicación de tres pasos, como mínimo:

Un primer paso será la identificación del conjunto de actores o *stakeholders* que participarán en el desarrollo del estudio evaluativo, incluida la participación de entes no gubernamentales que forman parte del proceso de implementación de las rutas.

El segundo paso será determinar las necesidades de quienes integran la ruta en cuestión; para ello, es necesaria una etapa específica de

diseño y planificación del levantamiento de información de las necesidades sectoriales.

El tercer paso será detectar y priorizar los requerimientos informativos sobre los procesos de trabajo coordinado y, en particular, sobre las rutas intersectoriales implementadas; cada una de las partes que se integra como eslabón en la ruta debe conocer información básica de los otros eslabones, ya sea como información de entrada o de salida. Esto facilitará no solo el desarrollo de la evaluación por sí misma, sino la generación de recomendaciones en procura del perfeccionamiento de la oferta intersectorial de servicios, acorde con lo previsto en el Conpes 147 de 2012 y su propósito central de contribuir a la reducción del embarazo en adolescentes.

Desde esta consultoría se anticipan los siguientes actores clave:

- **CNI: principal interesada en los resultados de la evaluación.**
- **Comité gestor: integrado por las cuatro entidades que han movilizad y potenciado el proceso de implementación de la estrategia diseñada en el Conpes 147 de 2012. Estas son el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación, la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.**
- **Entidades participantes en cada una de las rutas diseñadas.**
- **Usuarios de las rutas, es decir, niñas, niños, adolescentes y jóvenes que acuden a las diferentes entidades.**

A partir de las funciones clásicas de la evaluación de políticas públicas, que se resumen en: a) capacidad para producir alternativas de perfeccionamiento o mejora; b) información útil para la rendición de cuentas, y c) información útil para la creación de acciones futuras o para el fomento de oportunidades, se propone un ejercicio evaluativo de carácter mixto, basado en la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, en el que se recogerán indicadores de proceso y resultado en distintos momentos temporales del proceso de implementación de las rutas; asimismo, desde el punto de vista metodológico, se propone llevar a cabo la triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas, según la información a obtener.

Las técnicas cualitativas favorecen la indagación sobre los procesos seguidos y aportan información en profundidad que solo puede abordarse en discursos abiertos. En este caso, se deben utilizar cuestionarios mixtos de autodiligenciamiento y entrevistas semiestructuradas a informantes clave. Por su parte, las técnicas cuantitativas se utilizarán para la búsqueda, identificación y revisión de datos aportados por indicadores de productividad de las rutas implementadas.

Al tratarse de indicadores de productividad, no es posible anticiparlos en este documento, pues solo podrán estructurarse cuando las rutas estén diseñadas e implementadas. Hablar de indicadores de productividad hace referencia al número de personas atendidas en cada eslabón de la ruta, al número de adolescentes

con respuestas o atenciones específicas, según los parámetros de servicios consignados y a la frecuencia de uso de los servicios de la ruta según el propio parámetro previsto (por ejemplo, si se prevé que desde el momento de detección debe acceder a uno, dos, tres servicios, es desde este parámetro que se estima el indicador de productividad).

El proceso evaluativo no tomará menos de tres meses y tendrá como actores clave por lo menos a los responsables de los espacios intersectoriales estratégicos existentes en el ámbito territorial que se esté estudiando, los responsables de las acciones y servicios dentro de las estructuras institucionales que integran la ruta, los equipos de profesionales de los distintos actores del SGSSS o de protección, según sea el caso y los grupos de la población beneficiaria con quienes se buscará conocer el cambio percibido en la oferta de servicios disponible a partir de la implementación de las rutas.

El proceso de evaluación sugerido incluye la adopción de técnicas virtuales para el diligenciamiento de los instrumentos en tiempo real, lo que disminuye los inconvenientes de la dispersión geográfica y los costos de desplazamiento y facilita el uso eficiente de los tiempos de trabajo de quienes participan en las rutas en los escenarios locales y territoriales.

5.1 Objetivo general de la evaluación

Estimar de manera integral el diseño, el desarrollo y los logros de las rutas de atención

sectoriales e intersectoriales implementadas en el país en el marco del Conpes 147 de 2012 y realizar, adicionalmente, una evaluación de los procesos para la implementación de estas rutas.

Se espera que la evaluación genere recomendaciones para la implementación eficiente de las rutas intersectoriales creadas en el marco del Conpes 147, las que a su vez se traducen en recursos de garantía de derechos para niñas, niños, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años.

5.2 Objetivos específicos

- Ofrecer recursos metodológicos para la evaluación de la etapa de diseño de las rutas en el marco del Conpes 147 de 2012.
- Verificar la sustentación y coherencia técnica y conceptual de las rutas diseñadas.
- Desarrollar los criterios de evaluación del proceso de implementación de las rutas.

Debe considerarse que el concepto de “rutas de atención” en el marco del Conpes 147 de 2012 constituye un concepto complejo que consolida la voluntad política para contribuir a la reducción del embarazo en adolescentes. La evaluación implica, por tanto, múltiples indagaciones que deben estar armonizadas, de modo que se logren resultados fiables en términos de los procesos de diseño, implementación y resultados de las rutas de atención para la población adolescente, en el marco de lo previsto en el Conpes 147 de 2012.

5.3 Temas orientadores para evaluar

- Los actores públicos y privados involucrados en el diseño, el desarrollo y la implementación de las rutas intersectoriales y el rol de cada uno de ellos.
- Los mecanismos, escenarios y momentos de interacción, coordinación o articulación, así como los espacios territoriales donde suceden.
- El diseño operativo de cada una de las rutas intersectoriales y los factores favorecedores o limitantes para su implementación.
- La oferta de servicios, programas o proyectos incluida en cada una de las rutas intersectoriales creadas.
- El efectivo acceso a la oferta disponible en cada una de las rutas intersectoriales creadas.
- El logro de objetivos propuestos al momento de diseñar e implementar las rutas intersectoriales.

Algunas otras cuestiones de orden cualitativo que podrían representar interés para quienes forman parte de las rutas intersectoriales —en especial para el grupo de actores institucionales, por tratarse de cuestiones que permiten aproximar el conocimiento frente a capacidades institucionales específicas— se enuncian a continuación:

- Grado de mejoramiento en la coordinación intersectorial.
- Grado de involucramiento en los procesos de toma de decisiones, por parte de quienes actúan como gestores de la oferta de servicios en las rutas intersectoriales (rol del técnico).

- Grado de sostenibilidad del proceso alcanzado, aun en contextos de alta rotación de personal o ante la fragilidad causada por otros factores de contexto.
- Avance de los procesos de cualificación del recurso humano en perspectivas intersectoriales que faciliten la actuación conjunta materializada en las rutas.
- Estado de consolidación del trabajo articulado en mesas o espacios intersectoriales estratégicos de orden local, territorial o nacional.
- Grado de articulación de las rutas en desarrollo con los procesos de planificación intersectorial.
- Grado de desarrollo o implementación de los propios procesos de monitoreo y seguimiento a indicadores relacionados con población atendida en las rutas, caracterización de la demanda atendida y otras variables de interés para los sistemas de vigilancia u observación que contribuyan a determinar la magnitud de las necesidades para las cuales las rutas se convierten en satisfactores o respuestas.
- La inclusión y cualificación de los enfoques que rigen la implementación de las rutas intersectoriales.
- La disponibilidad de recursos que facilitan la implementación de las rutas.

5.4 Pasos para evaluar

El DNP identifica los siguientes momentos para realizar una evaluación ejecutiva, en este caso, de los procesos que se llevan a cabo por parte de las rutas (Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, 2012). Cada uno de estos se presenta a continuación, ajustado de acuerdo con el sentido específico que debe tener la evaluación de las rutas.

5.4.1 Establecer la visión general del programa

Este primer paso indica que la evaluación debe revisar, como punto de partida, el concepto general de la ruta a evaluar, es decir, los elementos generales que han fundamentado la génesis de la ruta en el marco de la política de prevención y atención del embarazo en adolescentes y jóvenes, los lineamientos planteados en el Conpes 147 de 2012 y otros documentos que contengan la siguiente información:

Justificación: hace referencia a la presentación del problema, necesidad o interés que motiva la creación de la ruta, así como al modelo conceptual o metodológico, que marca la pauta de abordaje. Para este efecto se recomienda tener a la mano estadísticas y estudios que evidencien la situación de la población adolescente y joven en lo relacionado con el tema del embarazo temprano, así como abordar los enfoques y referentes conceptuales que enmarcan la política y que están señalados con claridad en el Conpes 147 de 2012.

Política sectorial o institucional a la que pertenece: se refiere a los lineamientos sectoriales u otros documentos de política de los sectores directamente involucrados, por ejemplo la política nacional de salud, la de educación, la de equidad para la mujer y la de bienestar, entre otras.

Descripción general: identificación de los bienes y servicios, instituciones involucradas en

la ejecución, ámbito de acción territorial, antecedentes y características, período de ejecución y cualquier otra información relevante de la ruta en evaluación. Para el tema se trata de los diferentes servicios prestados por las entidades que integran las rutas.

Objetivos de la ruta de largo y corto plazo: metas de corto, mediano y largo plazo, cronograma de cumplimiento y medios de verificación.

Descripción de la población objetivo: implica contar con datos que permitan identificar y describir las condiciones de la población objetivo, es decir, de los y las adolescentes y jóvenes en embarazo o en riesgo de estarlo.

Cadena de resultados detallada de la ruta en evaluación:

a. Descripción de los insumos: financieros y no financieros. Los financieros incluyen la descripción de los antecedentes presupuestarios sectoriales o intersectoriales, si existen, las fuentes de financiamiento y la estructura de costos; los no financieros son el talento humano, la tecnología, las comunicaciones y transporte y el sistema de información, entre otros.

b. Descripción de los procesos: identificar y detallar los lineamientos operacionales que fundamenten las diferentes rutas, sus cronogramas de implementación, metas de corto, mediano y largo plazo y medios de verificación.

c. Descripción de los productos y su pertinencia, a la luz de los objetivos de la intervención: identificar y especificar los bienes y servicios que entregarán las rutas, sus cronogramas de operación, sus metas de corto, mediano y largo plazo y medios de verificación.

d. Descripción de los resultados: se debe plantear lo que se espera con la operación de las rutas, sus metas y sus correspondientes indicadores. Se deben proponer productos cortos y concisos y hacerse explícitas las fuentes de información (evidencia y soportes) que sustenten sus interpretaciones.

5.4.2 Análisis de la eficacia

El análisis de la eficacia de las rutas requiere establecer la “medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos del programa, tomando en cuenta su importancia relativa” (OECD, 2002, citado en Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, 2012, p. 55). El análisis y la evaluación de la eficacia de la oferta de las rutas debe desarrollarse con el apoyo de una herramienta como la cadena de entrega, que es “el conjunto de actores (personas o instituciones), y las relaciones entre ellos, a través de las cuales una actividad o un proceso de un sistema dado será implementado” (Barber, 2011, citado en Departamento Nacional de Planeación y Sinergia, 2012, p. 55). Este tipo de examen deberá responder a la pregunta: ¿Cómo y por medio de quién ocurre una actividad o un proceso en el marco de la implementación de las diferentes rutas?

De acuerdo con lo que plantea esta metodología, para profundizar sobre la eficacia de la acción de las rutas se recomienda dar respuesta a las inquietudes que se mencionarán y también tener en cuenta las sugerencias que se relacionan a continuación:

- ¿Cuál es el grado de cumplimiento efectivo de las actividades, de acuerdo con las metas fijadas al momento del diseño del programa?
- ¿Cuál es el grado de producción de cada bien o servicio y la cuantificación de los bienes o servicios entregados?
- ¿Qué grado de cumplimiento efectivo de las metas establecidas para la producción de los bienes o servicios se ha alcanzado?
- ¿Cuáles son los organismos responsables y las competencias de cada uno en cuanto a la oferta de bienes o servicios?
- Presentar mapas de flujo detallados con las actividades y eventos involucrados en el proceso de producción de cada bien o servicio.
- Estimar los tiempos y recursos necesarios para llevar a cabo cada uno de los pasos a lo largo de la cadena de entrega de los bienes o servicios involucrados en las diferentes rutas.
- Evidenciar eventuales cuellos de botella en el proceso de producción de los servicios entregados.
- Constatar si las rutas cuentan con actividades de evaluación y control.

5.4.3 Análisis de la eficiencia

Para este efecto se sugiere que se respondan algunas inquietudes como las siguientes:

- ¿Han incrementado las rutas sus niveles de eficiencia de costos, tiempos u otros insumos?
- ¿Demuestran mejoras en eficiencia o en efectividad de costos, tiempos u otros insumos en el logro de las metas?
- ¿Tienen procedimientos que permitan medir los logros en eficiencia y efectividad de costos, tiempos u otros insumos?
- ¿Cómo se compara la eficiencia de las rutas con otros objetivos y propósitos similares, tanto públicos como privados y comunitarios?
- ¿Se ejecutaron las actividades con el menor costo posible para generar los resultados esperados?
- ¿Cuentan por lo menos con un indicador de eficiencia, con línea de base, metas y cronograma definidos?
- ¿Cuentan con un conocimiento detallado de todos los costos directos e indirectos indispensables para el cumplimiento de las metas planteadas?
- ¿Demuestran las rutas mejoras en eficiencia o efectividad de costos en los servicios que proveen?

5.4.4 Calidad de los bienes y servicios

En los ítems anteriores se analizaron los aspectos relacionados con la eficacia y la eficiencia de las ofertas de servicios realizados mediante la implementación de las diferentes rutas. En este apartado se hace referencia al análisis de percepción de la demanda, es decir, a la opinión de adolescentes y jóvenes atendidos por las diferentes entidades que conforman las rutas. Esto responde a la necesidad de contar con una visión completa sobre la operación de las rutas, sobre lo que pasa en realidad en el terre-

no y sobre los potenciales resultados e impactos que se van a generar.

Este análisis debe hacerse con grupos que representen efectivamente a los usuarios o beneficiarios de las rutas. Se puede realizar mediante la aplicación de encuestas, entrevistas por teléfono, correo electrónico o páginas web. Se recomiendan entrevistas cortas que no pasen de diez preguntas y que incluyan asuntos relacionados con el conocimiento y comprensión de lo que son las rutas, de lo que ofrecen y de sus objetivos, entre otros.

El examen de la calidad de atención en las rutas se puede complementar con información disponible sobre sus resultados, metas e indicadores de cobertura, calidad y oportunidad de la atención, uso de bienes y servicios por parte de los beneficiarios y resultados.

5.4.5 Recomendaciones

Las recomendaciones deben presentar un panorama integral sobre el desempeño de las rutas y proponer una línea de planeación estratégica en un período corto o mediano para tomar acciones correctivas.

Deben sistematizarse en un formato de calificación sobre los principales aspectos encontrados en la evaluación realizada. Se sugiere, además, la configuración de planes específicos funcionales para mostrar la forma de implementar las acciones de las rutas para cumplir con sus objetivos. 📌

Referencias

Consejo Nacional de Política Social y Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Conpes 147 de 2012, Lineamientos para el desarrollo de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la promoción de proyectos de vida para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edades entre 6 y 19 años*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.ticket=BSINpiuEDQ0%3d&tabid=1473>

Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (eds.) (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD, AECI, MAP, FIIAPP.

Departamento Nacional de Planeación y Sinergia. (2012). *Guía para la evaluación de las políticas públicas*. Bogotá: Autores.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. (2002). *Guía para el seguimiento y evaluación de proyectos*. Roma: Oficina de Evaluación y Estudios.

Guba, E. y Lincoln, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: SAGE Publications.

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. (2010). *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*. Recuperado de http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

Monnier, E. (1992). *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. París: Económica.

Navarro, H. (2005). Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. En Cepal-Ilpes (editores de la serie) *Manuales*. Vol. 41. Santiago: Cepal.

Roth Deubel, A. N. (2004). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Roth Deubel, (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.

Viñas, V. E. y Ocampo, A. (2004). *Breve guía. Conceptos clave de seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe (Preval)*. Lima: Preval. 