

# Orientaciones para la evaluación de planes y políticas públicas para la primera infancia

Con énfasis en educación y lectura



Alejandro Neyra  
Ministro de Cultura de Perú  
*Presidente del Consejo*

Silvia Elena Regalado  
Secretaria de Cultura de El Salvador  
*Presidenta del Comité Ejecutivo*

Marianne Ponsford  
*Directora*

Alberto Suárez  
*Secretario general (e)*

Francisco Thaine  
*Subdirector técnico*

Argentina

Bolivia

Brasil

Chile

Colombia

Costa Rica

Cuba

Ecuador

El Salvador

España

Guatemala

Honduras

México

Nicaragua

Panamá

Paraguay

Perú

Portugal

R. Dominicana

Uruguay

Venezuela

Documentos Cerlalc

Primera Infancia

# Orientaciones para la evaluación de planes y políticas públicas para la primera infancia

Con énfasis en educación y lectura



Con el apoyo



Publicado por  
**Centro Regional para el Fomento en América Latina y el Caribe, Cerlalc-Unesco**

Calle 70 n.º 9-52  
Tel. (57-1) 518 70 70  
libro@cerlalc.org  
www.cerlalc.org  
Bogotá-Colombia



Observatorio Iberoamericano de  
cultura y educación para  
la primera infancia

Documento elaborado por Angélica Ponguta (capítulos 1 y 2)  
y Fernanda Potenza (capítulo 3).

*Coordinación editorial*  
José Diego González M.

*Diagramación*  
Robin Dimitrov

Marzo de 2018



Esta publicación contó con el apoyo de la Fundación SM



Este documento se publica bajo los términos y condiciones de la licencia Creative Commons  
Atribución-No comercial-No derivar 3.0 (CC BY-NC-ND).

# Contenido

---

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b>   | 9  |
| ¿Qué es la primera infancia y por qué enfocarnos en ella?   | 12 |
| ¿Qué es la evaluación y para qué sirve?   | 14 |
| ¿Por qué es importante evaluar las políticas y programas dirigidos a la primera infancia?                                 | 15 |
| Mapa de ruta  | 17 |
| <hr/>   |    |
| <b>Capítulo 1</b>   |    |
| <b>Evaluación de la gobernanza de políticas públicas para la primera infancia</b>   | 19 |
| ¿Qué es la gobernanza de las políticas públicas de primera infancia?  | 22 |
| ¿Por qué evaluar la gobernanza de las políticas para la primera infancia?   | 24 |
| ¿Cuándo evaluar la gobernanza de las políticas para la primera infancia?  | 25 |
| ¿Cómo evaluar la gobernanza de las políticas públicas para la primera infancia?   | 26 |
| Delineación de la política (estado <i>de jure</i> ) y procesos de implementación (estado <i>de facto</i> )                | 26 |
| Fase 1: definición de la arquitectura política y análisis de contenido (la cual puede incluir análisis situacional)       | 28 |
| Fase 2: mapeo de actores y estructuras institucionales por sector y por nivel de Gobierno (nacional, subnacional y local) | 30 |

|   |    |
|---|----|
| Fase 3: Exploración de las disposiciones o estipulaciones de las políticas y procesos de formulación de las políticas para la primera infancia (caracterización del estado <i>de jure</i> )               | 35 |
| Fase 4: Exploración de los procesos de implementación de las políticas públicas para la primera infancia e identificación de brechas, oportunidades y riesgos, caracterización del estado <i>de facto</i> | 41 |
| <b>Conclusión</b>   | 44 |

---

## Capítulo 2

### **La evaluación de la calidad de servicios y programas para la primera infancia**

---

|   |    |
|---|----|
| ¿Por qué es importante medir la calidad de los servicios para la primera infancia?  | 50 |
| ¿Qué es y cómo se evalúa la calidad de los servicios y programas para la primera infancia?  | 52 |
| Calidad estructural y de proceso: definiciones y su interrelación   | 52 |
| Criterios de selección para la medición de la calidad de proceso y estructural  | 54 |
| Valoración del desarrollo de los niños a nivel poblacional para fortalecer los servicios  | 55 |
| Tipología de la valoración según su propósito, modo de aplicación y alcance   | 55 |
| <b>Ilustración de la selección, adaptación y aplicación de herramientas para la evaluación de la calidad de servicios para la primera infancia a escala</b> | 57 |
| I. Definir los objetivos de la medición (a corto, mediano y largo plazo)  | 59 |
| II. Seleccionar, desarrollar y/o adaptar los instrumentos   | 60 |
| III. Validar el instrumento en el contexto nacional y local   | 61 |
| IV. Analizar los datos, establecer posibles escalas y triangular los datos de insumos de calidad y los resultados de la valoración del desarrollo           | 62 |
| V. Fortalecer los sistemas de recolección, manejo y transferencia de datos  | 63 |
| VI. Obtener el apoyo de los sectores y actores, socializar el proceso y comunicar resultados  | 64 |
| <b>Conclusiones</b>   | 65 |

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Capítulo 3</b>  |           |
| <b>Modelos y enfoques en la evaluación de programas para la primera infancia</b> | <b>67</b> |
| ¿Cómo evaluar?   | 70        |
| Tipos de evaluación  | 74        |
| Evaluación <i>ex ante</i>  | 77        |
| Características generales  | 77        |
| Preguntas que responde   | 77        |
| Metodologías utilizadas  | 77        |
| Evaluación de procesos   | 82        |
| Características generales  | 82        |
| Preguntas que responde   | 82        |
| Información que proporciona al gestor  | 83        |
| Metodologías utilizadas  | 83        |
| Evaluación de resultados   | 87        |
| Características generales  | 87        |
| Preguntas que responde   | 88        |
| Información que proporciona al gestor  | 88        |
| Metodologías utilizadas  | 88        |
| Evaluación de impacto  | 93        |
| Características generales  | 93        |
| Información que proporciona al gestor  | 94        |
| Metodologías utilizadas  | 94        |
| Monitoreo  | 98        |
| Diferencia entre monitoreo y evaluación  | 98        |
| Tipos de indicadores   | 99        |
| Indicadores según los eslabones de la cadena de valor                            | 99        |
| Indicadores vinculados a las dimensiones del desempeño                           | 100       |
| Cuestiones clave para diseñar y poner en marcha sistemas de monitoreo            | 102       |

---

|                     |     |
|---------------------|-----|
| <b>Bibliografía</b> | 105 |
| Introducción        | 107 |
| Capítulo 1          | 109 |
| Capítulo 2          | 111 |
| Capítulo 3          | 116 |



# **Introducción**



**E**ste documento está dirigido a líderes y actores de los sectores público, privado, académico y de entidades de cooperación involucradas en el diseño, ejecución y evaluación de acciones para promover y garantizar el cumplimiento de los derechos de la primera infancia. Ha sido elaborado como un insumo para informar la evaluación de tales acciones en los países de América Latina y el Caribe considerando tanto la valoración de su implementación, como el impacto de políticas, programas y servicios dirigidos a la primera infancia. Fue desarrollado bajo la orientación del Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe, Cerlalc, el cual, en su compromiso por promover las acciones gubernamentales en favor de los niños<sup>1</sup> de 0 a 6 años en Iberoamérica, busca proporcionarles a los gobiernos y otros actores de la región involucrados en este campo herramientas que no solo con-

---

1 Es preocupación del Cerlalc y de las autoras de este documento el uso de un lenguaje incluyente y que promueva la igualdad de género. Sin embargo, por economía del lenguaje, a lo largo de todo el documento se usará el término “niños” para hacer referencia tanto a niñas como a varones.

tribuyan a la concepción, la planificación y la implementación exitosa de políticas y programas para este grupo poblacional, sino también a la evaluación y la medición de sus resultados.

El documento tiene un enfoque eminentemente práctico, orientado a presentar diferentes categorías conceptuales y a mostrar la manera en que estas podrían ser aplicadas. Su contenido resume marcos metodológicos con el objetivo de proporcionar referencias concretas que informen el diseño y la ejecución de evaluaciones de políticas y programas para la primera infancia. No se trata de una “caja de herramientas”, sino de un compendio de principios y guías metodológicas para asegurar que la evaluación a nivel de políticas y programas arroje datos confiables que contribuyan a fortalecer su calidad, equidad y acceso. En este capítulo introductorio presentamos la definición de algunos conceptos utilizados a lo largo del documento y ofrecemos un mapa de ruta para guiar el contenido y abordaje del reporte.

## ¿Qué es la primera infancia y por qué enfocarnos en ella?

La primera infancia es el periodo desde el nacimiento hasta los seis años de edad, o en algunos contextos hasta la edad de ingreso al ciclo escolar primario u ocho años de edad (Consultative Group on Early Childhood Care and Development, 2012). Durante este periodo del desarrollo humano el crecimiento del cerebro y otros procesos biológicos —como, por ejemplo, el establecimiento de circuitos hormonales e inmunológicos— se dan de manera rápida y crítica, representando una etapa altamente sensible al entorno y a las interacciones interpersonales (Unesco, 2017; Britto, et ál. 2017). La oferta y el acceso a servicios y programas de calidad durante esta fase del desarrollo ofrecen el mayor retorno de la inversión pública (Heckman, 2006). El enfoque en la primera infancia es también una estrategia crítica para cerrar las brechas de inequidad social (Heckman, 2006). El desarrollo infantil es fundamental para alcanzar las metas de desarrollo sostenible y la garantía de los derechos durante los primeros años de vida, uno de los pilares de los derechos humanos.

En este documento exploramos principios metodológicos para la evaluación de la gobernanza de las políticas para la primera infancia, así como también la viabilidad, implementación y el impacto de los programas. Las políticas para la primera infancia<sup>2</sup> son políticas públicas que proporcionan visiones y objetivos a

---

2 La definición está basada en conceptos presentados en Vargas-Baron, E. (2005). *Planning policies for early childhood development: guidelines for action*. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139545e.pdf>.

nivel nacional para movilizar acciones que garanticen los derechos de los niños y proporcionen los servicios y programas necesarios para asegurar su bienestar y desarrollo. Dichas directrices deben ir acompañadas por la delineación de los roles y responsabilidades, financiamiento y costeo, gobernabilidad y actividades clave. La delineación puede ser formulada en planes de acción o planes de implementación que acompañen a la política. En algunos casos los marcos políticos para la primera infancia incluyen políticas sectoriales, multisectoriales, planes y estrategias de las cuales se genera el compendio de programas y servicios para este grupo poblacional. Las estrategias públicas, más específicamente, proporcionan guías operativas tanto a nivel nacional como subnacional para alcanzar el desarrollo e implementación de programas.

Las políticas y programas para la primera infancia tienen en cuenta las necesidades y los derechos de los niños, las familias y los cuidadores principales. El objetivo es proporcionar los servicios, programas y atenciones que permitan que los niños crezcan y se desarrollen según su potencial máximo a nivel cognitivo, socioemocional y físico, mientras que se garanticen todos sus derechos incluyendo oportunidades para su cuidado, educación y protección (Unicef, 2001). La palabra “cuidado” en el contexto de la primera infancia se refiere a las acciones idealmente multisectoriales que se implementan para el aseguramiento de la salud física, bienestar, cuidado responsivo, educación y desarrollo los niños (Britto, et ál., 2017). La palabra “educación” se refiere al compendio de programas, servicios e intervenciones que fomentan el aprestamiento de los niños para la entrada al ciclo escolar primario y que proporcionan oportunidades para su desarrollo holístico, donde se establezcan bases sólidas para la trayectoria de aprendizaje, participación ciudadana y bienestar (Unesco, 2017).

En este reporte nos referimos a los programas para la primera infancia como aquellos programas universales o focalizados en poblaciones específicas para la promoción de las diferentes áreas del desarrollo infantil. Los programas pueden ser ejecutados por la comunidad o de manera pública, privada o público-privada. Dependiendo de su naturaleza —p. ej. programas nacionales—, deben ser auspiciados por las políticas públicas y responder a objetivos específicos.

Por servicios para la primera infancia nos referimos a la serie de acciones públicas enfocadas en esta franja etaria y típicamente proporcionados por los sectores de la salud, nutrición, educación, protección y asistencia social. Los servicios pueden operar de manera sectorial o multisectorial, con miradas hacia la institucionalización de procesos coordinados para garantizar la continuidad, sostenibilidad y calidad de los mismos.

## ¿Qué es la evaluación y para qué sirve?

Evaluar significa determinar el mérito, valor o significancia de un objeto estudiado. Así planteada, la *valoración* es un elemento fundamental en su definición y distingue a la evaluación de la investigación por cuanto la primera supone una comparación entre lo que es y lo que debería ser (Bustelo, 1999). Toda evaluación supone, entonces, una comparación con respecto a un determinado patrón, explícito o implícito. Este patrón varía de acuerdo con el tipo de evaluación que se trate (Di Virgilio, Solano, 2012). Esos juicios de valor que caracterizan a la evaluación deben ser realizados sobre la base de una *indagación sistemática*, es decir, siguiendo un método con pasos y criterios claros y previamente establecidos.

La evaluación sirve a diferentes propósitos. Entre ellos se destacan los de *aprender de la experiencia*, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de las acciones públicas, y para la *rendición de cuentas*, tanto dentro como fuera de la administración pública (Feinstein, 2007).

Así mismo la evaluación constituye un insumo para la *definición de las prioridades de gobierno*, por cuanto permite determinar la distribución de costos y beneficios de las políticas entre actores sociales y en consecuencia brinda a los gobernantes instrumentos para realizar modificaciones en la planificación gubernamental y la asignación del gasto.

En tiempos recientes la evaluación ha cobrado aún más relevancia en el marco del pasaje de una administración regida por procedimientos a un *modelo de gestión por resultados*, según el cual el énfasis debe ser puesto no solo en la necesidad de definir claramente objetivos, sino también de medir la consecución de los mismos. (García López, García Moreno, 2010).

Además de los usos instrumentales antes mencionados, la evaluación tiene, también, otros usos. En ocasiones, una evaluación contribuye para que quienes están a cargo de un programa cambien la percepción acerca de lo que son y hacen (*uso conceptual*). Puede servir, también, para que los gestores consigan apoyo para realizar los cambios necesarios y demandados en sus programas, constituyendo un *elemento de persuasión*. Por último hay un uso que trasciende al programa evaluado y se refiere a su contribución a la *acumulación de conocimiento* para generar cambios en la manera en que se diseñan e implementan un determinado tipo de programas (Weiss, 1998).

## ¿Por qué es importante evaluar las políticas y programas dirigidos a la primera infancia?

Durante las últimas dos décadas ha sido notable el auge en la formulación de políticas orientadas a la primera infancia a nivel global. Así, por ejemplo, la Unicef estima que cerca de setenta países entre aquellos que reciben su apoyo han desarrollado estas políticas específicas o bien las han incluido en políticas nacionales de desarrollo social (Unicef, 2013). En Latinoamérica, en particular, desde el año 2000 varios países han aumentado la inversión en la primera infancia, en parte como respuesta a la evidencia acerca de la vulnerabilidad y oportunidades de los primeros años en el desarrollo humano (Fox, Levitt, y Nelson, 2010; Meaney, 2010). Así mismo muchos países reconocen la importancia de la calidad de los servicios, programas e intervenciones en la maximización de los resultados de los niños (Gertler, et ál., 2013; Heckman y Raut, 2013; Ruhm y Waldfogel, 2011).

Ciertamente, la inclusión de la primera infancia en las nuevas metas de desarrollo sostenible ha catalizado el ímpetu alrededor de la evaluación de la calidad y el impacto de políticas y programas (Raikes, Anderson, Atnic, 2014). Sin embargo, en la práctica, su concreción continúa siendo limitada y el aumento de la inversión en este rubro no ha estado necesariamente acompañado por un incremento en la investigación y evaluación en Latinoamérica (Narea, 2016). Por ello resulta de crucial importancia fomentar las evaluaciones de políticas y programas orientados a la primera infancia con el propósito de que estas sean diseñadas para generar datos que promuevan la inclusión, mejoren la calidad y permitan la estimación de los beneficios de la inversión pública (Raikes, Anderson y Atnic, 2014; National Forum on Early Childhood Program Evaluation, 2007).

Si bien la conformación de sistemas de información, monitoreo y evaluación es indispensable para cualquier política pública, reviste una particular relevancia en el caso de las acciones públicas orientadas a la primera infancia. Esto obedece a diferentes motivos (CIPPEC 2017). En primer lugar porque para desarrollar un sistema de cuidado se requiere aprovechar no solo toda la información disponible sobre las familias, sino también contar con datos directos de los niños<sup>3</sup>. Se trata de un camino de doble vía: dicha información es requerida para una mejor planificación de las acciones por desarrollar. Pero,

3 Usualmente una gran cantidad de la información disponible acerca de los niños se refiere, en realidad, a sus familias. Se trata de atributos de la familia que se extrapolan a los niños que forman parte de ellas —p. ej. las mediciones de pobreza infantil—.

a su vez, en la medida en que los niños pequeños se incorporan al espacio público —p. ej. a partir de la asistencia a centros de cuidado—, las oportunidades de relevar información útil se acrecientan.

Usualmente se atribuye a las políticas de primera infancia un propósito redistributivo, orientado a generar igualdad de oportunidades al inicio de la vida. Para poder lograrlo se requiere contar con sistemas de información georreferenciados que permitan captar esas desigualdades de origen. La existencia de tales sistemas posibilita planificar, sobre esa base, las características y localización de la oferta de programas y servicios, así como también estimar la inversión requerida. Esto constituye un motivo adicional por el cual la generación de sistemas de información resulta indispensable en las políticas de primera infancia.

Adicionalmente otros fundamentos se relacionan con la crucial relevancia que este periodo tiene en la vida de las personas. Ya son conocidos los aportes de las neurociencias al destacar que durante esos primeros años se desarrollan algunas capacidades claves para el desarrollo posterior. Por tal motivo todo lo que se haga —no se haga o se haga mal— en este momento tendrá gran importancia en el futuro. Resulta indispensable, entonces, monitorear y evaluar no solo si las iniciativas implementadas se están llevando a cabo de la manera en que fueron planificadas (considerando, entre otras cuestiones, su oportunidad, su calidad, su eficiencia), sino también si se están alcanzando los resultados esperados.

Por último, un cuarto argumento se relaciona con el carácter multiactorial de estas acciones. Las políticas, programas y servicios orientados a la primera infancia requieren, generalmente, de la intervención coordinada de una gran cantidad de organizaciones, tanto gubernamentales (nivel central y subnacional) como sociales (organizaciones de base, ONG, iglesias), asociadas al mundo del trabajo (empresas, fundaciones empresarias, sindicatos), académicas y de cooperación internacional. En consecuencia es fundamental monitorear y evaluar en qué medida los aportes de cada uno de estos actores contribuye, efectivamente, a una exitosa implementación. (Fox, Levitt, y Nelson, 2010; Meaney, 2010). Por ello, resulta de crucial importancia fomentar las evaluaciones de políticas y programas orientados a la primera infancia, con el propósito de que estos sean diseñados para generar datos que promuevan la inclusión, mejoren la calidad y permitan la estimación de los beneficios de la inversión pública (Raikes, Anderson y Atnic, 2014; National Forum on Early Childhood Program Evaluation, 2007).



## Mapa de ruta

Como hemos planteado previamente el objetivo de este documento consiste en presentar diferentes perspectivas conceptuales y categorías relacionadas con la evaluación de las acciones públicas y mostrar la manera en que pueden ser aplicadas. Para ello el documento se divide en tres capítulos, que van desde lo más general —gobernanza del sistema— a lo más específico —programas—.

A lo largo del primero de ellos se delimitan los criterios para la evaluación de la gobernanza de las políticas públicas para la primera infancia (por qué, cuándo y cómo evaluarla), a la vez que se presenta un marco metodológico con guías y herramientas ilustrativas para aplicar dicha evaluación a diferentes contextos nacionales. En el segundo capítulo, por su parte, se revisa la importancia de la medición de la calidad de los servicios y programas para la primera infancia, se presentan los elementos principales que hacen al concepto de “calidad” y se discute cómo y para qué evaluarla. Finalmente, en el tercer capítulo, nos referimos a los diferentes tipos de evaluaciones de programas, identificamos las preguntas específicas que responde cada una de ellas y la manera en que pueden ser realizadas. También nos referimos al monitoreo e identificamos los distintos tipos de indicadores que hacen parte del mismo.

La publicación de estos contenidos tiene por propósito poner a disposición de diferentes actores —líderes políticos, gestores y ejecutores— un compendio de marcos y guías metodológicas para orientar la conceptualización y la toma de decisiones con respecto al ejercicio del monitoreo y la evaluación de políticas y programas en esta materia. Hemos buscado ofrecer referencias teóricas que sirvan de orientación y también desarrollar ejemplos concretos para ayudar a su eventual aplicación. Esperamos, de esta manera, hacer un aporte con vistas a la mejora de la información disponible y su posterior uso para perfeccionar la planificación e implementación de las iniciativas orientadas a la primera infancia. Todo esto con ánimo de fortalecer el acceso, la calidad y la equidad de las políticas, programas y servicios que se ofrecen a los niños durante sus primeros años de vida.



**Capítulo 1**  
**Evaluación de la gobernanza**  
**de políticas públicas para la**  
**primera infancia**



**E**ste capítulo tiene dos objetivos principales: (1) Delinear los criterios para la evaluación de la gobernanza de políticas públicas para la primera infancia —específicamente por qué, cuándo y cómo se debe evaluar la gobernanza—. (2) Presentar un marco metodológico con guías y herramientas ilustrativas para aplicar dicha evaluación a diferentes contextos nacionales.

La metodología de evaluación presentada en este capítulo está diseñada para la aplicación por parte de evaluadores externos —p. ej. aliados de entidades gubernamentales, instituciones académicas, actores de agencias multilaterales con experticia en la aplicación de metodologías cualitativas como análisis de contenido, entrevistas semiestructuradas, análisis de tendencias estadísticas a nivel poblacional—. El abordaje de la evaluación puede incluir el sector privado, pero el énfasis de la evaluación son los atributos y procesos de gobernanza del sector público. Por ende los resultados del análisis están diseñados teniendo en mente su utilidad principalmente para los líderes y actores del Gobierno tanto a nivel nacional, como subnacional y local.

## ¿Qué es la gobernanza de las políticas públicas de primera infancia?

En este capítulo definimos las políticas públicas para la primera infancia<sup>1</sup> como aquellas que:

- Abarcan el periodo de la vida que va, dependiendo del contexto nacional, desde la etapa prenatal o postnatal hasta la transición de los niños al ciclo escolar primario, generalmente a los siete u ocho años de edad.
- Cuentan con disposiciones, provisiones o estipulaciones tanto integradas —p. ej. incluyen marcos y referentes operativos que direccionan servicios integrados—, como no integradas —p. ej. compendios de estrategias y políticas sectoriales que direccionan los servicios de salud/nutrición, educación y protección para la primera infancia— (Figura 1). En este capítulo nos referimos a las disposiciones de las políticas como las provisiones, estipulaciones y/o mecanismos de implementación incluidos en los marcos políticos y legislativos. Las disposiciones legislativas se refieren principalmente a la intención de la política pública tal y como se delinea en los documentos normativos y legislativos.
- Son apoyadas por instituciones que reciben fondos públicos pero que también pueden ser complementadas por fondos provenientes del sector privado y/o de donantes.
- Impactan la vida de los niños a través de servicios y generan cambios que apoyan las instituciones y comunidades para garantizar los derechos a la sobrevivencia, desarrollo y protección de la primera infancia y sus familias.
- Están diseñadas para proteger a los niños de impactos que resultan a partir de la exposición a riesgos contextuales, sociales y ambientales.

La gobernanza<sup>2</sup> de las políticas públicas para la primera infancia la entendemos como un conjunto de procesos necesarios para:

- Delinear los atributos y mecanismos necesarios para el despliegue de procesos descentralizados, específicamente con respecto a la autonomía, las responsabilidades y las capacidades institucionales de los diferentes niveles de Gobierno.

---

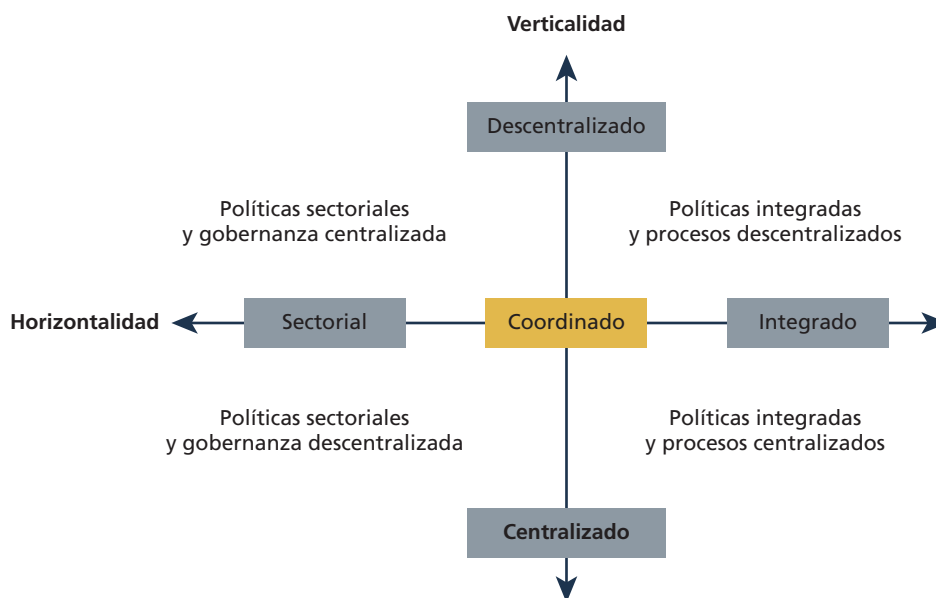
<sup>1</sup> La definición de políticas públicas para la primera infancia está basada en conceptualizaciones presentadas en Engle, et ál., 2011; Banco Mundial, 2013; Britto, et ál., 2013; Britto, et ál., 2014.

<sup>2</sup> La definición de gobernanza está basada en conceptualizaciones presentadas en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2004; Britto, et ál., 2014; Yoshikawa, et ál., 2014; Mwinjuma, et ál., 2015 y Unesco, 2013.

- Asignar responsabilidades de manera vertical —es decir, desde los niveles nacionales hasta los niveles subnacionales y locales— y horizontal a través de los diferentes sectores —incluyendo, por ejemplo, a los sectores tanto públicos como privados, de salud, educación y protección—. Tanto la horizontalidad como la verticalidad de las políticas para la primera infancia son críticas ya que estas proporcionan referentes para la coordinación, continuidad e integralidad de los servicios, así como para la coherencia entre los marcos nacionales y los contextos locales.
- Incidir en la operatividad de la política por medio del establecimiento de estándares, la regulación, la rendición de cuentas y los mecanismos de retroalimentación.
- Establecer la equidad en la distribución de los recursos públicos y el acceso y calidad de los servicios y programas.

**Figura 1**

Continuo de verticalidad y horizontalidad de las políticas públicas para la primera infancia



Los atributos y procesos de la gobernanza de las políticas pueden estar localizados en un continuo desde alta sectorialidad hasta alta integración, y desde alta centralización hasta alta descentralización. En algunos casos el nivel de horizontalidad y verticalidad es alto —p. ej. servicios o programas integrados donde su diseño y/o procesos de implementación cuentan con

alta autonomía, capacidad institucional y responsabilidades asignadas al nivel local—. En otros casos el nivel de horizontalidad y verticalidad es bajo —p. ej. servicios o programas verticales, donde su diseño y/o procesos de implementación están definidos y operacionalizados desde el nivel central, con poca autonomía, capacidad institucional y responsabilidades asignadas al nivel local—.

La *gobernanza financiera* de las políticas públicas se refiere a los procesos y mecanismos de financiamiento de los programas y servicios para la primera infancia, los cuales incluyen tanto el costeo como la asignación y distribución de los recursos (Britto, et ál., 2013). La gobernanza financiera es fundamental para crear el espacio fiscal para los servicios para la primera infancia. Su monitoreo y seguimiento es complejo dado que el financiamiento de los servicios para la primera infancia usualmente requiere de una combinación de diversas fuentes y múltiples mecanismos para su distribución. En la gobernanza financiera están cimentados los procesos para la eficacia de la obtención y desembolso de los fondos de los cuales depende la ejecución de los programas y políticas del Gobierno (Britto, et ál., 2013). Este capítulo está enfocado en la gobernanza en general, mas no profundiza en los procesos de costeo y financiamiento. Para un recurso actual del costeo de políticas públicas para la primera infancia ver Gustafsson-Wright, Boggild-Jones y Gardiner, 2017.

## ¿Por qué evaluar la gobernanza de las políticas para la primera infancia?

A pesar de los grandes avances en las últimas décadas a nivel científico, político y de promoción y defensa global con respecto a la efectividad de programas para la primera infancia, la situación de los niños en el contexto global y latinoamericano continúa siendo subóptima (Black, et ál., 2017). Una posible explicación para la inequidad con respecto al desarrollo y bienestar de la primera infancia es que las intervenciones y programas que son efectivos y diferenciales —es decir, que atienden a las necesidades de cada niño en todo contexto— no alcanzan la sostenibilidad ni la escalabilidad para dar acceso con calidad (Britto, et ál., 2017). En parte se debe a que el campo de la primera infancia se ha enfocado históricamente en caracterizar la efectividad de los programas sin considerar sistemáticamente la arquitectura política, los roles de los múltiples actores y sectores, las responsabilidades tanto a nivel nacional como a nivel local y los procesos de gobernanza que en última instancia promueven la sostenibilidad de las estrategias (Myers, 1995; Britto,



et ál., 2013; Yoshikawa, et ál., 2014). Es importante generar información que permita identificar retos operativos, políticos, gerenciales y financieros para así informar estrategias de fortalecimiento de los sistemas. Análisis recientes de la gobernanza de las políticas públicas para la primera infancia encontraron que en varios contextos globales los sistemas para su implementación tienden a ser fragmentados (Sahwar, et ál., 2017). Por ello, es necesario evaluar los procesos de gobernanza que determinan la implementación, sostenibilidad y escala de las políticas públicas.

## ¿Cuándo evaluar la gobernanza de las políticas para la primera infancia?

En general la evaluación de la gobernanza de la política puede ocurrir antes de la formulación o durante la implementación de la misma. La evaluación de la gobernanza *antes* de la implementación de la política responde a interrogantes como: ¿cuáles son los acuerdos interinstitucionales y sectoriales que se deben considerar para el cumplimiento de las disposiciones de las políticas?, ¿cuáles son los factores que facilitan o retan los procesos necesarios para el cumplimiento de las actividades y la provisión de servicios, atenciones, programas e intervenciones?, ¿cuáles deben ser los cuerpos o mecanismos de coordinación?, ¿cómo se deben asignar roles y responsabilidades? Este tipo de evaluaciones pueden categorizarse como *estudios de factibilidad*, en los cuales el propósito principal es determinar cuáles son las consideraciones a nivel de gobernanza para asegurar que el diseño de la política sea coherente con las capacidades institucionales a niveles subnacionales y locales (Ponguta, Britto, Adams, 2012). Este capítulo se enfoca en la gobernanza del sistema, es decir el nivel de verticalidad y horizontalidad que se estipula en las políticas y el nivel de despliegue de dichas disposiciones, como se ilustra en la Figura 1, mientras que el capítulo 2 se enfoca en la factibilidad y evaluación de programas específicos.

La discusión metodológica de este capítulo abarca la evaluación de la gobernanza *durante* la implementación de la política. Es importante señalar que la evaluación de las políticas tiene relevancia con respecto al aprendizaje y mejora de las políticas mismas. El “aprendizaje por monitoreo”, por ejemplo, permite que los resultados de la evaluación durante la implementación se usen para ajustar los diseños de los programas en donde no siempre es posible predecir la eficiencia y despliegue de la implementación. La evaluación de la gobernanza *durante* la implementación de la política responde a cómo

sus disposiciones o estipulaciones definen y direccionan el acceso, equidad y calidad del sistema. En específico la evaluación *durante* la implementación de la política examina los procesos que se deben articular tanto de manera horizontal —a través de los sectores públicos, privados y de sociedad civil— como vertical —a través de los niveles de gobernanza nacionales, subnacionales y locales—. Estas evaluaciones incluyen el análisis desde la formulación de políticas hasta los procesos clave de implementación y monitoreo.

## ¿Cómo evaluar la gobernanza de las políticas públicas para la primera infancia?

### Delineación de la política (estado *de jure*) y procesos de implementación (estado *de facto*)

La metodología para la evaluación de la gobernanza de políticas para la primera infancia que presentamos en este capítulo tiene dos dimensiones de análisis generales<sup>3</sup>: (1) la descripción de la arquitectura política —o situación *de jure*, donde se formulan los lineamientos, políticas y referentes que definen la intención política del sistema—, y (2) la evaluación de los procesos que se llevan a cabo en la práctica —o la situación *de facto*— la cual explora el nivel de realización de disposiciones o estipulaciones de las políticas.

Partiendo de estas dimensiones generales el marco metodológico se establece según cuatro fases generales: (1) mapeo, definición de la arquitectura política y análisis de contenido de las disposiciones o estipulaciones clave de las políticas —esta fase puede incluir un análisis situacional del estado de los niños en cuanto al acceso, la calidad y equidad de los servicios—; (2) mapeo de actores y estructuras institucionales por sector y nivel de Gobierno —nacional, subnacional y local—; (3) exploración cualitativa por medio de un muestreo que tome en cuenta la diversidad geográfica y niveles de capacidad operativa de los contextos nacionales, y (4) análisis de temas emergentes e identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para la gobernanza de la política, los cuales se utilizan para formular estrategias de fortalecimiento del sector. Este marco metodológico es principalmente de naturaleza cualitativa y exploratoria. Por este motivo la evaluación abarca dos técnicas principales —adaptables según la factibilidad y relevancia para los diferentes contextos—: (1) análisis de contenido de políticas y lineamientos relevantes —lo cual implica la identificación

---

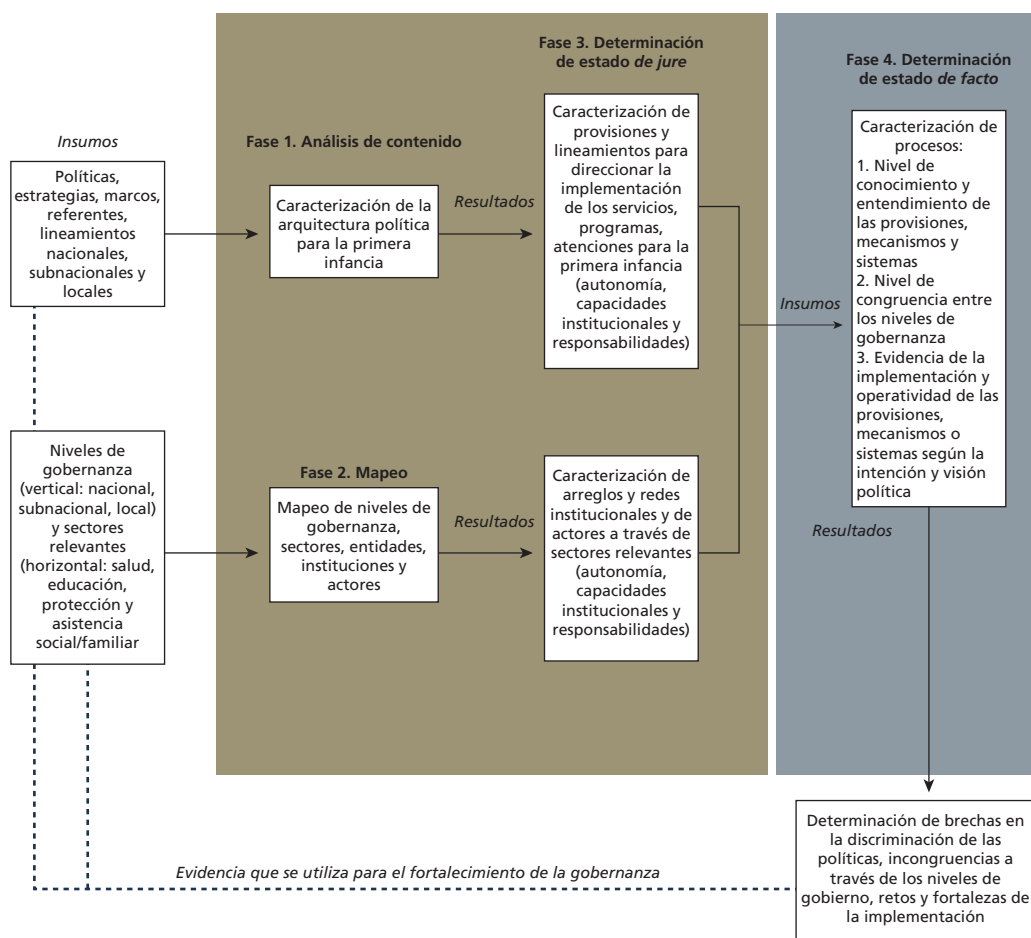
3 Las dimensiones de análisis y las definiciones que se presentan están basadas o son adaptaciones del contenido en Britto, et ál., 2013; Yoshikawa, et ál., 2014 y Ponguta, et ál., 2017.

de disposiciones o estipulaciones de las políticas siguiendo una serie de preguntas guía—, y (2) entrevistas semiestructuradas a actores de sectores, servicios y programas relevantes.

El marco metodológico se resume en la Figura 2. La propuesta metodológica que se presenta, idealmente, debe ser aplicada por un evaluador externo —p. ej. sector académico, privado, público— que tenga conocimiento del contexto, que sepa aplicar protocolos cualitativos y que ejecute la evaluación de manera objetiva y neutral para alcanzar una caracterización aproximada del sistema.

**Figura 2**

**Marco metodológico para la evaluación de la gobernanza de políticas para la primera infancia: ciclo de fortalecimiento del sistema**



El marco metodológico cuenta con dos insumos principales: los documentos políticos, legislativos y operativos y los actores de los sectores clave

para el diseño e implementación de las políticas —p. ej. salud, protección y desarrollo social, educación y niveles—. Las fases de análisis consisten en: (1) la caracterización de la arquitectura política; (2) el mapeo de los atributos y procesos de los sectores; (3) la determinación del estado *de jure*, y (4) la caracterización del estado *de facto*. Los resultados del análisis deben ser utilizados para determinar las brechas a nivel de gobernanza e informar estrategias del fortalecimiento de las políticas y de los procesos de gobernanza, entrando así en un ciclo de fortalecimiento del sistema.

### **Fase 1: definición de la arquitectura política y análisis de contenido (la cual puede incluir análisis situacional)**

El propósito de generar un mapa de la arquitectura política-institucional para la primera infancia como parte de la evaluación es identificar los lineamientos y marcos que a través del ámbito nacional hasta el local direccionan los servicios y programas. Es importante resaltar que la caracterización de esta arquitectura no informa la efectividad de la implementación, sino únicamente la intención de la política —o el estado *de jure*—, la normatividad y/o la visión de los gobiernos y actores con respecto a las metas para la primera infancia. El tipo de documentos que informan la arquitectura política para la primera infancia pueden incluir:

Políticas, marcos principalmente sectoriales (infancia y familia):

- Por ejemplo estrategias dirigidas a servicios coordinados/integrados para niños de 0 a 8 años de edad (alimentación escolar, promoción de la salud escolar, etc.).
- Salud (prenatal, postnatal, salud infantil temprana).
- Nutrición (prenatal, postnatal, salud infantil temprana).
- Educación (programas con familias, centros de desarrollo infantil, guarderías, preescolar, preprimaria).
- Protección (atención a niños huérfanos y vulnerables, asistencia social, prevención del abuso, licencias de maternidad y paternidad).
- Género y familia (protección, licencias parentales y apoyo social).

Políticas y marcos específicos para la atención integral para la primera infancia:

- Estrategias, políticas o leyes demarcadas específicamente para la primera infancia (como por ejemplo la ley De Cero a Siempre en Colombia o la iniciativa Un Buen Comienzo en Chile).

Estrategias pertinentes para promover la equidad de los servicios para la primera infancia:

- Planes de desarrollo (nacionales y/o locales) que impulsan las prioridades de inversión social, directrices y normas nacionales, regionales y municipales.
- Marcos para promover la oferta de servicios y programas para niños en condición de discapacidad.
- Marcos para el aseguramiento de la oferta en contextos geográficos marginalizados donde existen minorías étnicas y lingüísticas.
- Directrices para la puesta en práctica de disposiciones para promover la equidad de género en la primera infancia.

Operacionalización de las estrategias de desarrollo para la primera infancia (multisectorial y sectorial):

- Pautas para los estándares de educación temprana, desarrollo curricular y acreditación.
- Guías para el cuidado prenatal, postnatal, de la primera infancia.
- Directrices para la operacionalización de los servicios de protección infantil.
- Directrices para la coordinación/integración de los servicios de DPI (incluidas las asociaciones público-privadas).
- Salud, educación, normas de protección.
- Normas de calidad, monitoreo y supervisión para los diferentes servicios.

Políticas y leyes nacionales:

- Políticas relevantes de salud, educación, protección y leyes que apoyan las estrategias para la primera infancia.
- Políticas de desarrollo social, económico y nacional que apoyan la inversión en la primera infancia.
- En contextos descentralizados es importante considerar leyes, políticas y marcos legislativos que direccionan los roles de los gobiernos subnacionales y locales.

El análisis de la arquitectura política para la primera infancia requiere considerar documentos tanto nacionales como subnacionales. Los países pueden tener, por ejemplo, planes de desarrollo o políticas sociales tanto a nivel nacional como local que conjuntamente direccionan la inversión e implementación de programas y servicios para la primera infancia. Por lo general a nivel nacional la política marca la cancha sobre lo que hay que hacer, quién lo hace, cómo se financia y se asignan responsabilidades y a partir de eso se determina el cómo se hace. En principio el análisis de contenido intenta delinear las características de las disposiciones o estipulaciones de

las políticas en los documentos de políticas con respecto a la gobernanza, financiamiento, e implementación de servicios y programas para la primera infancia. El análisis de contenido intenta informar también sobre: (1) la coherencia entre los marcos políticos y legislativos de los diferentes niveles de gobernanza, el abordaje de las disposiciones o estipulaciones de las políticas con respecto al acceso, calidad y equidad de los servicios y programas, y (2) brechas en las disposiciones o estipulaciones de las políticas para alcanzar las visiones del Gobierno con respecto a la primera infancia.

Es importante mencionar que el Banco Mundial, a través del marco SABER-ECD, plantea una estrategia de análisis para sistematizar la definición de la arquitectura y la intención política para la primera infancia (Banco Mundial, 2013)<sup>4</sup>. La iniciativa SABER-ECD provee un mecanismo rápido y sistemático para procesar datos extensivos que permitan examinar hasta qué punto las políticas cumplen con criterios definidos con respecto a los siguientes componentes: (1) las metas —hasta qué punto las políticas proporcionan un ambiente apto para la implementación a escala y el aseguramiento de la calidad—; (2) los apalancamientos —hasta qué punto las políticas públicas determinan los marcos legislativos, mecanismos de coordinación intersectorial, financiamiento, abordaje de los programas, cobertura, equidad, disponibilidad de los datos, estándares de calidad y cumplimiento de los estándares—, y (3) el alcance de los resultados —la medida en la que todos los niños alcanzan su máximo potencial— (Banco Mundial, 2013). En este capítulo proponemos ampliar esta estrategia metodológica, explorando no solo la intención o visión política, sino también los procesos de implementación de la misma con énfasis en la horizontalidad y verticalidad del sistema. De este modo se analiza en qué medida las intenciones políticas quedan debidamente plasmadas en el proceso de ejecución de las mismas y en los resultados obtenidos.

## **Fase 2: mapeo de actores y estructuras institucionales por sector y por nivel de Gobierno (nacional, subnacional y local)**

La segunda fase de la evaluación implica un mapeo de actores y de las estructuras institucionales desde donde se lidera y apoya la provisión de servicios y programas para la primera infancia. Esta identificación está fuertemente basada en la información y análisis de las políticas identificadas en la Fase 1, y debe considerar también niveles tanto nacionales, como subnacionales y

---

4 Las herramientas para la aplicación de SABER-ECD se encuentran en <http://saber.worldbank.org/index.cfm?indx=8&pd=6&sub=2>.



locales. La Tabla 1 presenta un ejemplo de los sectores, niveles e instituciones que se pueden considerar en el marco de la muestra. El propósito del mapeo —y la selección de informantes para la evaluación— es identificar actores que jueguen papeles significativos en el diseño de las políticas públicas y que puedan arrojar información acerca de su implementación. Dependiendo de la disponibilidad y factibilidad de la evaluación es necesario identificar y seleccionar informantes que jueguen papeles clave en la toma de decisiones, planificación, implementación y/o financiamiento de los servicios y programas. Es también importante considerar la representación de contextos diversos —p. ej. la inclusión de contextos tanto urbanos como periurbanos y rurales, la inclusión de localidades geográficas que incluyan tanto ubicaciones cercanas como remotas en referencia a centros urbanos principales o ciudades capitales—. Esta variabilidad en la muestra permite explorar sistemas de diversa eficiencia, lo cual es importante para identificar las fortalezas y riesgos del sistema (Britto, et ál., 2013).

Con respecto a la selección geográfica existen varios criterios y procesos de selección, los cuales pueden ser aplicados según las prioridades del contexto y según las consideraciones de factibilidad —p. ej. recursos y tiempo para el desplazamiento—. Algunos criterios y estrategias para la selección geográfica incluyen:

- A. Proximidad a la capital nacional o regional —según este criterio la muestra considera regiones tanto cercanas a las ciudades capitales, como distantes a las mismas.
- B. Resultados de desarrollo de los niños —según este criterio la muestra considera regiones de resultados altos, intermedios y bajos con respecto a los resultados de desarrollo.
- C. Indicadores de acceso, calidad y/o equidad de servicios y programas para la primera infancia —según este criterio la muestra considera regiones de niveles de funcionamiento altos, intermedios y bajos con respecto a los atributos de los servicios.
- D. Nivel de inversión en servicios y programas para la primera infancia —según este criterio la muestra considera regiones de con niveles relativos altos, intermedios y bajos de inversión en servicios y programas para la primera infancia.

Con respecto a los criterios de selección B, C, y D es importante construir un diagnóstico general que informe la selección geográfica, y que permita a la vez dar una perspectiva general del resultado de los niños y estrategias programáticas. Algunos de estos indicadores incluyen:

**Tabla 1**

**Ejemplos de indicadores para generar análisis situacionales que reflejen la equidad, calidad y acceso a los servicios para la primera infancia (tomado de Ponguta, et ál., 2017)**

|                                | <b>Ejemplos de indicadores comunes, generalmente disponibles a nivel poblacional (sector educación)<sup>5</sup>.</b>  |
|--------------------------------|---|
| <b>Calidad</b>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de alumnos por maestros (número de niños/ número de profesores; datos desglosados por localidad o región, zonas urbanas/rurales).</li> <li>• Calidad estructural (cualificación del personal, calidad de las infraestructuras).</li> <li>• Calidad de proceso (prácticas pedagógicas, uso de materiales).</li> </ul>  |
| <b>Acceso y equidad</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas de inscripción (datos desglosados por género, estado socioeconómico familiar, grupos étnicos, localidad, urbanidad/ruralidad) y asistencia.</li> </ul>   |
| <b>Inversión/financiación</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gastos públicos en educación inicial y su proporción con respecto al gasto público total en la tendencia reciente de la educación (al menos los últimos cinco años).</li> <li>• Los gastos públicos por niño para permitir su acceso a servicios o programas públicos y, si es posible, desglosarlos por tipo de servicio (como preescolar en instituciones educativas, atención en centros de desarrollo infantil fuera del sector educativo, guarderías u hogares comunitarios, otros programas de atención).</li> </ul> |
| <b>Indicadores del sistema</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de instituciones de atención (desglosadas por tipo de institución, es decir público, privado, tipo de programa de atención, etc.).</li> <li>• Número de cupos disponibles y tomados (para calcular la tasa de ocupación).</li> <li>• Número de grupos y niños por grupo (dentro de cada institución, cuántos grupos de niños de 0 a 3, de 3 a 6, etc. y cuántos niños hay por grupo).</li> </ul>  |

5 La lista de indicadores ilustrativa que se presenta no es exhaustiva. Los indicadores son *proxys* de la calidad, acceso, inversión/financiación, funcionamiento del sistema, y de resultados de los niños que frecuentemente se recolectan en países de ingreso medio y bajo.



|                                | <b>Ejemplos de indicadores comunes, generalmente disponibles a nivel poblacional (sector educación)<sup>8</sup>.</b>  |
|--------------------------------|---|
| <b>Resultados de los niños</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos poblacionales con respecto a resultados de salud/ bienestar —p. ej. tasas de vacunación, desnutrición—; desarrollo —p. ej. medidas de desarrollo integral, o desarrollo cognitivo, socioemocional, o de otras dimensiones del desarrollo—, y protección —p. ej. niños con registro civil, reportes de abuso y otras formas de vulneración de derechos—.</li> </ul> |

Con respecto a la selección de los niveles de gobernanza es importante que la muestra incluya el nivel nacional —p. ej. central o federal, según el contexto—; subnacional (o intermedio) —p. ej. estados, regiones, departamentos— y local —p. ej. distrito, municipio, comuna, según el contexto—. Aunque los niveles medios o subnacionales de gobernanza son críticos en el diseño y la implementación de las políticas públicas, en particular en contextos de gobernanza descentralizada o en proceso de descentralización, algunos estudios han indicado que estos niveles se tienden a excluir en análisis de gobernanza (Britto, et ál., 2014). El marco metodológico que postulamos requiere de la exploración de las políticas y procesos de implementación de dichos niveles subnacionales. Con respecto a la selección de los sectores a explorar es importante que la muestra incluya aquellos de mayor importancia para la formulación, financiamiento y gestión de las políticas públicas para la primera infancia —en general los sectores de salud, educación, protección y asistencia social—.

**Tabla 2**

**Categorías generales y ejemplos de agentes, unidades y entidades para generar un muestreo para el análisis de la gobernanza de las políticas públicas para la primera infancia (Britto, et ál., 2013)**

| <b>Sector</b>  | <b>Definición</b>  |
|--|--|
| <b>Ministerio/agencia nacional de educación (Desde el nivel nacional hasta el local)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades o subdirecciones responsables de la educación inicial y para la primera infancia.</li> <li>• Unidades o subdirecciones encargadas de la legislación, coordinación, implementación, regulación de la educación inicial y para la primera infancia.</li> </ul> |

| Sector  | Definición  |
|---|---|
| <b>Ministerio/agencia nacional de salud y/o nutrición, higiene, bienestar físico (Desde el nivel nacional hasta el local)</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades o subdirecciones responsables de la legislación, coordinación, implementación, regulación de servicios y programas de salud, nutrición, higiene y bienestar de la primera infancia, incluidos de servicios prenatales.</li> </ul>   |
| <b>Ministerio/agencia nacional de protección y/o asistencia social para niños y familias (Desde el nivel nacional hasta el local)</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades o subdirecciones responsables de la legislación, coordinación, implementación, regulación de servicios y programas de asistencia, apoyo y/o protección social. Estos pueden incluir transferencias de efectivo, condicionadas o no-condicionadas, prevención de violencia, educación y apoyo parental.</li> </ul> |
| <b>Ministerio/agencia nacional de finanzas</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad responsable para la asignación y/o distribución para la provisión de servicios sociales que incluyen salud, educación y protección para la primera infancia.</li> </ul>   |
| <b>Cuerpo nacional de coordinación<sup>6</sup></b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuerpo de coordinación de servicios y programas para la primera infancia tanto a nivel nacional como subnacional.</li> </ul>   |
| <b>Entidades responsables de aseguramiento de la calidad</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencias responsables de acreditación, monitoreo de calidad, institutos de innovación. Estas dimensiones aplican al sector educación, salud y/o protección social. Las entidades pueden estar presentes tanto a nivel nacional como subnacional.</li> </ul>  |
| <b>Gobernador, Gobierno municipal</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Líderes en gobernaciones o niveles regionales, líderes en los municipios y/o alcaldías, responsables de tomar decisiones con respecto a la programación e inversión social.</li> </ul>   |
| <b>Institutos/entidades para la capacitación, apoyo y/o entrenamiento de profesionales</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades y/o institutos encargados de la capacitación del personal que provee servicios, atenciones o programas para la primera infancia —p. ej. maestras, nutricionistas, personal de la salud, apoyo psicosocial, asistencia social—.</li> </ul>  |
| <b>Entidades no-gubernamentales, privadas y/o de cooperación internacional</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entidades importantes que apoyen o implementen programas para la primera infancia.</li> </ul>  |

6 Algunos países tienen comisiones o cuerpos nacionales de coordinación para la primera infancia. Un ejemplo es la Comisión Intersectorial de Primera Infancia bajo el auspicio de la Presidencia de Colombia.

| Sector   | Definición   |
|--|--|
| <b>Líderes, coordinadores, administradores en las unidades de servicio</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Actores responsables de procesos de coordinación y gestión.</li> </ul>              |
| <b>Proveedores de servicios</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Maestros, cuidadores, personal de salud, protección y asistencia social.</li> </ul> |
| <b>Padres, familias y comunidades</b>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Beneficiarios y agentes comunitarios relevantes.</li> </ul>                         |

### Fase 3: Exploración de las disposiciones o estipulaciones de las políticas y procesos de formulación de las políticas para la primera infancia (caracterización del estado *de jure*)

El marco metodológico asume que las políticas se implementan en un contexto descentralizado. Por descentralización entendemos el aumento en la autonomía y las responsabilidades en los niveles locales en una o más dimensiones de procesos y que puede incluir desconcentración, delegación, devolución y privatización (Mwinjuma et ál., 2015; Unesco, 2013). La metodología de esta fase está basada en un estudio reciente donde se aplicaron métodos empíricos para el estudio del impacto de la descentralización en los sistemas de salud y educación inicial (Bossert, 1998; Bossert y Mitchell, 2011; Ponguta, et ál., 2017). Aunque los niveles de descentralización varían en diferentes contextos nacionales, el marco metodológico que se presenta asume que los actores subnacionales y locales poseen cierto nivel de autonomía en el proceso político y de implementación. Las tres dimensiones clave para explorar los procesos de implementación son:

- *Autonomía o espacio para tomar decisiones*: se refiere al poder de elección de los funcionarios locales con respecto a funciones varias de la formulación, asignación y uso de fondos e implementación de las políticas públicas (Bossert, 1998).
- *Capacidad institucional*: se refiere a la capacidad de los individuos, organizaciones o sistemas para ejecutar las funciones que permiten la eficacia y sostenibilidad de los servicios y programas (UNDP, 1998).
- *Rendición de cuentas*: asume que los actores en todos los niveles de gobernanza cumplen con las responsabilidades asignadas, y que dicho cumplimiento es necesario para proveer los servicios y programas a nivel local (Ribot, 2002; Yilmaz, Serrano-Berthet, 2008).

La Tabla 3 especifica las dimensiones principales de análisis y las razones por las cuales es importante evaluar dichas dimensiones. Para propósitos ilustrativos, la discusión está enfocada en el sector educación, pero las guías metodológicas pueden ser aplicadas al sector salud y protección/asistencia social.

**Tabla 3**

**Procesos de gobernanza clave para el despliegue de servicios para la primera infancia (adaptado de Britto, et ál., 2013; Ponguta, et ál., 2017)**

|  | <b>Definiciones generales, conceptualización y la importancia de su caracterización</b>  |
|--|--|
| <b>Formulación y diseminación de las políticas</b> | Las políticas y las leyes son impulsores clave de los sistemas nacionales. Estas establecen las visiones, la normatividad de los procesos, las metas y objetivos de los sectores. Los planes estratégicos u operativos proporcionan las directrices para la implementación de las políticas y las leyes. Estudios sobre la gobernanza de las políticas para la primera infancia han encontrado que en algunos casos las políticas y/o marcos operativos nacionales, subnacionales y locales tienden a estar desalineados (Britto, et ál., 2014). Esto causa la diseminación de objetivos y directrices operativas divergentes, lo cual puede resultar en procesos de implementación ineficientes.  |
| <b>Coordinación vertical</b>                       | La coordinación vertical implica la alineación de las políticas y los procesos de implementación entre los niveles de Gobierno nacional o central, subnacional y local. La coordinación vertical es importante para la eficiencia de los servicios, la maximización de la utilidad de los sistemas de monitoreo y para asegurar que las necesidades locales se cumplan y se tomen en cuenta en los planes nacionales. Estudios sobre la gobernanza de las políticas para la primera infancia han encontrado, por ejemplo, que los flujos de información en los servicios de educación inicial tienden a ser ineficientes —p. ej. datos sobre calidad y operatividad local no se transmiten sistemáticamente al nivel central— (Ponguta, et ál., 2013). Por esto es importante caracterizar cuáles son los nodos de coordinación vertical, sus funciones y los retos y oportunidades en el cumplimiento de sus responsabilidades. |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Coordinación horizontal</b></p>  | <p>La coordinación horizontal permite que se efectúen procesos intersectoriales para la primera infancia. Este tipo de coordinación puede incluir diferentes sectores públicos —educación, salud, nutrición, protección—, así como organismos e instituciones pertinentes —ONG, sector privado, socios internacionales, organizaciones académicas y/o sociedad civil—. La coordinación horizontal puede llevarse a cabo de maneras emergentes —p. ej. alineación de sectores para remitir a los niños y las familias a servicios basados en sus necesidades específicas—, hasta maneras más avanzadas —p. ej. provisión de servicios integrados en un punto de servicio único—.</p>  |
| <p><b>Financiamiento de capital</b></p>  | <p>Los procesos financieros para cubrir costos iniciales o costos capitales —p. ej. nuevas construcciones, contratación de nuevo personal, suministro de materiales— son fundamentales para satisfacer efectivamente las necesidades, garantizar elementos de la calidad y alcanzar metas de acceso.</p>   |
| <p><b>Financiamiento recurrente</b></p>  | <p>Los procesos financieros para cubrir necesidades periódicas o recurrentes —p. ej. salarios de los maestros, gastos de los servicios de funcionamiento— son necesarios para mantener y satisfacer la prestación de servicios de calidad. La financiación de costos capitales y recurrentes suelen implicar una interacción entre los procesos de planificación y decisión a nivel central y local.</p>   |
| <p><b>Capacitación de docentes y apoyo, contenido de los programas y presencia y uso de materiales</b></p> | <p>La capacitación docente previa, o formación, y la capacitación en servicio, o cualificación, son necesarias para introducir, mantener y mejorar continuamente estrategias pedagógicas efectivas.</p> <p>Los currículos o referentes técnicos pueden ayudar a asegurar que los niños tengan la oportunidad de desarrollar y potenciar sus habilidades cognitivas, físicas, emocionales y sociales durante los años preescolares. La disponibilidad de materiales suficientes y contextualmente apropiados para el desarrollo es también importante para apoyar los procesos pedagógicos en el entorno de la educación inicial. En algunos casos las pruebas, formativas, se utilizan para ajustar las prácticas de los docentes. Los contenidos y los materiales pueden promover la inclusión: necesidades de aprendizaje especiales, consideraciones étnicas, culturales, lingüísticas y de género.</p> |

A continuación presentamos una guía para el análisis de contenido del compendio de políticas y lineamientos públicos, y para el análisis de la congruencia entre el estado *de jure* y *de facto* para la identificación de las fortalezas y riesgos de los procesos de implementación (Ponguta, et ál., 2017). Los propósitos de estas preguntas son ilustrar estrategias para examinar las políticas o estado *de jure* y determinar la congruencia entre los estados *de jure* y *de facto*. Es importante anotar que los criterios para la caracterización del estado *de facto*, los cuales son de propósito ilustrativo, están diseñados para informar a los representantes del Gobierno, niveles subnacionales y locales, y que es necesario realizar las adaptaciones correspondientes para caracterizar temas análogos en otros niveles de gobernanza —p. ej. proveedores de servicio, beneficiarios— y sectores —p. ej. sociedad civil, sector privado y donantes—.

Tabla 4

Preguntas guía para el análisis *de jure* (adaptado de Ponguta, et ál., 2017)

| Dimensiones clave de exploración                                  | Abordaje del análisis <i>de jure</i>  |
|---|---|
| Planificación y formulación de políticas para la primera infancia | <b>Autonomía</b>  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los marcos legislativos y las provisiones clave, tanto a nivel nacional, subnacional, como local?</li> <li>• ¿Cuáles son las provisiones clave de las políticas públicas, es decir cuáles son las provisiones estipuladas en los documentos de políticas nacionales, subnacionales y locales?</li> <li>• ¿Cuáles son las provisiones principales con respecto a los procesos de planeación y formulación de políticas —p. ej. si estos deben ser participativos y/o incluyentes en diferentes niveles de Gobierno—?</li> </ul> |
|   | <b>Capacidad institucional</b>  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son las provisiones estipuladas en los documentos de políticas para asegurar y fortalecer las capacidades institucionales de los actores y las entidades responsables de la formulación de las políticas?</li> </ul>   |
| <b>Responsabilidad</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué mecanismos existen para el aseguramiento del cumplimiento de los procesos de la formulación de las políticas, según los marcos y procesos legislativos postulados?</li> </ul>   |

| Dimensiones clave de exploración  | Abordaje del análisis <i>de jure</i>   |
|---|--|
| <b>Coordinación vertical y horizontal</b>   | <b>Autonomía</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los cuerpos, grupos, entidades, instituciones y niveles de gobernanza responsables de la definición y operacionalización de los procesos de coordinación?</li> <li>• ¿Qué estipulan los documentos de política respecto a los roles de los diferentes niveles de Gobierno tanto en la definición como en la operatividad de los mecanismos de coordinación vertical y horizontal?</li> </ul> |
|   | <b>Capacidad institucional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es la capacidad institucional para implementar y fortalecer los procesos de coordinación vertical y horizontal?</li> </ul>   |
|   | <b>Responsabilidad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los cuerpos, entidades, actores responsables de la coordinación vertical y sus roles?</li> <li>• ¿Qué disposiciones o estipulaciones existen en los documentos de políticas para asegurar el cumplimiento de los procesos y mecanismos de la coordinación vertical?</li> </ul>   |
|   | <b>Financiamiento de capital y recurrente</b>  |
| <b>Capacidad institucional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué mecanismos existen para el aseguramiento de las capacidades institucionales, con respecto a los procesos y mecanismos de financiamiento de gastos capitales?</li> </ul>                  |  |
| <b>Responsabilidad</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué disposiciones o estipulaciones políticas existen en los marcos políticos y legislativos con respecto a las responsabilidades de financiamiento en los diferentes niveles de Gobierno?</li> </ul> |  |
|   |  |

| <b>Dimensiones clave de exploración</b>  | <b>Abordaje del análisis <i>de jure</i></b>   |
|--|---|
| <b>Capacitación, antes y durante el servicio, para docentes y personal clave para la implementación de los programas y servicios</b>   | <p><b>Autonomía</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los sistemas y disposiciones o estipulaciones políticas con respecto al desarrollo profesional y capacitación, antes y durante el servicio, de docentes y otro personal clave?</li> <li>• ¿Cómo se definen los procesos y contenidos de los programas de desarrollo profesional y capacitación —p. ej. currículos, lineamientos profesionales y de servicio, metodologías y estrategias para la gestión profesional—?</li> <li>• ¿Cuáles son los roles de los cuerpos y/o actores nacionales, subnacionales y locales para definir, aplicar y manejar los procesos?</li> </ul> |
|  | <p><b>Capacidad institucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los marcos políticos y/o disposiciones o estipulaciones políticas relevantes para asegurar, promover e impulsar las capacidades institucionales en los diferentes niveles para la capacitación y desarrollo profesional?</li> </ul>  |
|  | <p><b>Responsabilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los marcos políticos y/o disposiciones o estipulaciones políticas relevantes para definir las responsabilidades y asegurar que se implementen los mecanismos y sistemas de desarrollo profesional y capacitación de la manera prevista?</li> </ul>   |
|  | <b>Contenido de los programas y diseño y acceso a los materiales</b>  |
| <p><b>Capacidad institucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los marcos políticos y/o disposiciones o estipulaciones políticas relevantes para asegurar la presencia de capacidades institucionales para la aplicación de contenidos y provisión y uso de materiales?</li> </ul> |   |
| <p><b>Responsabilidad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los marcos políticos y disposiciones o estipulaciones políticas relevantes para definir las responsabilidades y asegurar la implementación de los contenidos y acceso y uso de materiales?</li> </ul>                       |   |



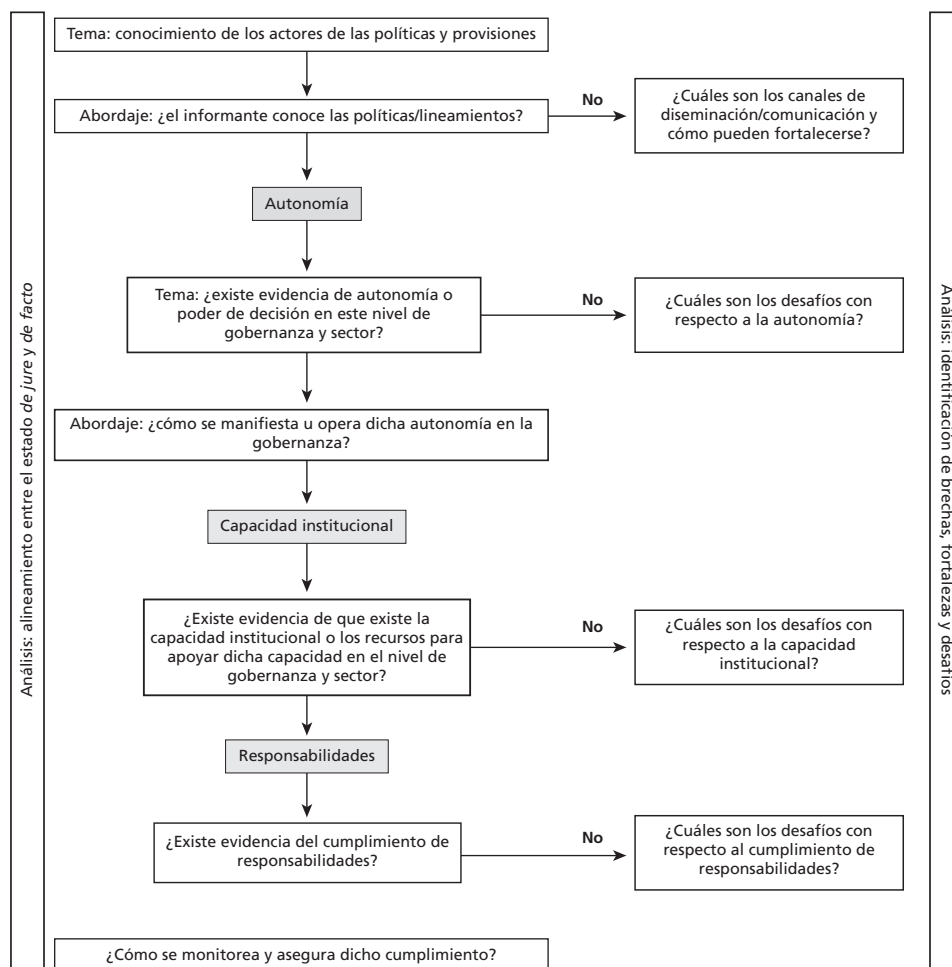
| Dimensiones clave de exploración                                    | Abordaje del análisis <i>de jure</i>   |
|---|--|
| Sistemas y mecanismos de acreditación y aseguramiento de la calidad | <b>Autonomía</b>   |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los sistemas y disposiciones o estipulaciones políticas para la acreditación, donde existen sistemas de licenciatura, de centros o unidades de servicio y los procesos de aseguramiento de calidad y monitoreo continuos, incluyendo la recolección y manejo de bases de datos?</li> <li>• ¿Cuáles son los roles de los cuerpos y/o actores nacionales, subnacionales y locales en definir, aplicar y manejar los procesos, sistemas y mecanismos?</li> </ul> |
|   | <b>Capacidad institucional</b>   |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los marcos políticos y/o disposiciones o estipulaciones políticas relevantes para asegurar el cumplimiento de los procesos de acreditación, si estos existen, y monitoreo para el aseguramiento de la calidad?</li> </ul>   |
|   | <b>Responsabilidad</b>   |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los marcos políticos y disposiciones o estipulaciones políticas relevantes para definir las responsabilidades y asegurar el cumplimiento de los procesos de acreditación y aseguramiento de la calidad?</li> </ul>  |

#### Fase 4: Exploración de los procesos de implementación de las políticas públicas para la primera infancia e identificación de brechas, oportunidades y riesgos, caracterización del estado *de facto*

Una vez caracterizado el estado *de jure* es necesario explorar cómo se traduce la intención política a la práctica o implementación. Esta parte del análisis requiere de entrevistas con los actores importantes, como se ilustra en la Tabla 2. Las dimensiones de exploración en esta parte del sistema las resumimos en el siguiente diagrama de flujo, el cual puede ser aplicado a las dimensiones clave de exploración delineadas en la Tabla 4 —planeación y formulación de políticas para la primera infancia, coordinación vertical y horizontal, financiamiento de capital y recurrente, capacitación antes y durante el servicio, para docentes y personal clave para la implementación de los programas y servicios, contenido de los programas y diseño y acceso a materiales, sistemas y mecanismos de acreditación y aseguramiento de la calidad:

**Figura 2**

Diagrama de flujo para el análisis *de facto*. La conceptualización del modelo es una adaptación de la metodología aplicada en Ponguta, et ál., 2017



Finalmente es importante considerar indicadores de acceso, calidad y equidad que muestren en qué medida las metas propuestas en la intención política, estado *de jure*, son alcanzadas o no. Ciertamente el análisis secundario de indicadores (ver Tabla 1 para algunos ejemplos) no logra establecer causalidad o asociaciones entre el análisis de la gobernanza y los resultados alcanzados por los servicios. Establecer causalidad requiere un ejercicio empírico que está fuera del abordaje de este capítulo. Sin embargo, una mirada a las tendencias de dichos indicadores —bien sea a nivel nacional y/o desagregados por contextos socioeconómicos, geográficos, étnicos, etc.— puede indicar si los procesos de implementación que deben promover la equidad, el acceso y la calidad se están movilizandando en la dirección deseada o no.

## Evaluación de la gobernanza de la estrategia De Cero a Siempre en Colombia: resultados e ilustración de implicaciones para el fortalecimiento del sistema de atenciones para la primera infancia

En el año 2014 la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia de Colombia (CIFI, cuerpo de coordinación a nivel nacional bajo el auspicio de la Presidencia), comisionó la evaluación de los mecanismos de implementación, gobernanza, financiación y sostenibilidad de la entonces Estrategia Integral de Desarrollo de la Primera Infancia en Colombia de Cero a Siempre, o DCAS, la cual hoy es una ley de Estado (Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, 2013; Yoshikawa, et ál., 2014). DCAS conceptúa el apoyo a la primera infancia entre el nivel de servicios y sectores, y se enfoca en alcanzar el desarrollo integral de cada niño. De esta manera DCAS direcciona a las *atenciones* como la forma de dar múltiples apoyos necesarios para el desarrollo de las habilidades cognitivas, físicas, emocionales y sociales de los niños. Por medio de su implementación a través de la Ruta Integral de Atenciones, DCAS promueve la atención diferencial que permita la adaptación al contexto local y las necesidades de cada niño (Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, 2018). DCAS se ha destacado en Latinoamérica y en el mundo como un marco operativo para la intersectorialidad y establece el compromiso con la primera infancia en todos los niveles de gobernanza.

Por medio de la aplicación del marco metodológico que aquí se delinea el estudio analizó los mecanismos de gobernanza de DCAS. El análisis, el cual sigue en gran parte el proceso metodológico aquí postulado, identificó fortalezas, desafíos y opciones para el fortalecimiento de la gobernanza y sostenibilidad de la estrategia (Yoshikawa, et ál., 2014). Por ejemplo, el análisis realzó mecanismos, tanto legislativos como de cuerpos de gobernanza, de coordinación a niveles subnacionales y locales que promueven la integración de la atención integral para la primera infancia en planes y procesos de desarrollo social (Yoshikawa, 2014). Sin embargo el estudio, a través de una exploración cualitativa en diferentes regiones, reveló heterogeneidad en el nivel de efectividad de dichos procesos subnacionales y locales, y sistemáticamente generó una serie de opciones para el fortalecimiento equitativo de estos procesos en diferentes contextos (Yoshikawa, et ál., 2014).

Una de las áreas de mayor atención del reporte tiene que ver con los hallazgos con respecto a la calidad de las atenciones. La evaluación evidenció que DCAS estaba impulsando esfuerzos para el fortalecimiento de la calidad de los servicios y en particular el fortalecimiento de la calidad estructural. Sin embargo se evidenció también que era necesario: 1) generar un mecanismo para evaluar la calidad de las atenciones; 2) institucionalizar medidas y sistemas de desarrollo profesional para apoyar la calidad de atenciones; 3) desarrollar mecanismos de rendición de cuentas en cuanto a la calidad; 4)

responder a las brechas con respecto al desarrollo de indicadores de calidad, junto a la integración de evaluaciones formativas (Yoshikawa, et ál., 2014). Tras una serie de eventos de diseminación de resultados la coordinación de la CIPi en cooperación con el Ministerio de Educación Nacional y otros aliados asignó recursos para el desarrollo de un modelo de medición de la calidad de la educación inicial en el marco de la atención integral. El proyecto se inició con el desarrollo de instrumentos para la modalidad institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Esta medición se aplicó en un piloto regional en el 2016 y arrojó evidencias metodológicas y prácticas para el desarrollo y el uso de la medición a escala<sup>7</sup>. Se espera que los resultados arrojen evidencias específicas para el desarrollo profesional, fortalecimiento de la práctica pedagógica, utilización de materiales, y otras características clave de la calidad de la educación inicial.

## Conclusión

Este capítulo esboza una propuesta metodológica para caracterizar de manera sistemática la intención política y los procesos de implementación que determinan la provisión de servicios y programas para la primera infancia. El capítulo abarca definiciones contemporáneas de las políticas públicas para la primera infancia y algunas de las razones clave para evaluar los mecanismos de gobernanza durante la implementación de las mismas. En esta propuesta metodológica argumentamos que analizar los estados *de jure* y *de facto* permite visibilizar retos generales de implementación y la identificación de lo que logra llevarse adelante como se estipula en las políticas públicas. El capítulo provee una serie de herramientas para identificar los retos de implementación, a través de una serie de guías de análisis tanto para ser respondidas por las políticas como por actores clave del sistema. La metodología presentada ofrece una mirada holística y es complementaria a las evaluaciones de programas específicos explorados en el capítulo 2 de este reporte.

La propuesta metodológica está basada en las categorías analíticas clave para la efectividad de los procesos tanto a nivel nacional, como subnacional y local, específicamente capacidad institucional, rendición de cuentas y autonomía. Este marco de análisis puede identificar, por ejemplo, que el marco legal o la situación *de jure* no siempre tiene en cuenta los mecanismos de coordinación vertical u horizontal necesarios para apoyar la oferta de servicios equitativos y de calidad para la primera infancia. Estos resultados implican, por ejemplo, que los entes responsables de la formulación de las políticas pue-

<sup>7</sup> El Ministerio de Educación diseminó los resultados en un evento público. Para obtener los resultados del piloto regional ver <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/eventospi>

den beneficiar de manera inequitativa a localidades de mayores capacidades institucionales o de mayor acceso a recursos financieros. En este capítulo argumentamos que la inversión en estudios externos de mecanismos de gobernanza por parte del Gobierno y aliados son herramientas importantes para identificar tanto brechas en los marcos políticos y procesos de implementación como para evidenciar áreas de atención, reforma política o inversión para fortalecer la implementación de las políticas para la primera infancia.



**Capítulo 2**  
**La evaluación de la calidad de**  
**servicios y programas para la**  
**primera infancia**





**E**ste capítulo tiene tres objetivos principales: (1) revisar la importancia de la medición de la calidad de los servicios y programas para la primera infancia; (2) presentar una perspectiva general de los elementos principales que componen la calidad de servicios y programas para la primera infancia, y (3) discutir cómo y para qué evaluar la calidad de servicios y programas para la primera infancia.

La metodología que se discute en este capítulo está diseñada para las entidades y actores involucrados en el fortalecimiento de la calidad de servicios y programas para la primera infancia. Como tal, la discusión puede ser de relevancia para implementadores, líderes políticos e investigadores interesados en el fortalecimiento de programas, servicios y el sistema en general<sup>1</sup>. A lo largo de la sección hacemos

---

<sup>1</sup> Este capítulo está ampliamente basado en el trabajo realizado para la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, de Colombia, el Icfes, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo en Colombia. Dicho trabajo fue ejecutado con el liderazgo técnico de L. Angélica Ponguta, Hiro Yoshikawa, Lynn Kagan y Carolina Maldonado, como se realza en el texto.

referencia a compendios existentes con respecto a los subtemas presentados, para conectar esta discusión conceptual con herramientas ya existentes en el campo de la investigación de la calidad para la primera infancia.

## **¿Por qué es importante medir la calidad de los servicios para la primera infancia?**

Dados los incrementos en la inversión en educación inicial, el aseguramiento de la efectividad y funcionamiento de los sistemas es crítico (OCDE, 2015). Existe amplia evidencia de que la calidad de los servicios es necesaria para alcanzar impactos positivos en los resultados de los niños (Britto, Boller, Yoshikawa, 2011; Wong, et ál., 2013). En Latinoamérica y la región del Caribe estudios controlados con asignación aleatoria en Jamaica, Colombia, Chile y Costa Rica, entre otros, demuestran empíricamente la relación entre la calidad y los resultados del desarrollo (Baker-Henningham, Jones y Walker, 2012; Bernal, et ál., 2015; Yoshikawa, et ál., 2015; Leyva, et ál., 2015). La calidad de la educación inicial ha demostrado beneficios particularmente significativos en niños que viven en condiciones de pobreza donde la participación en programas de alta calidad contribuye al desarrollo del lenguaje, alfabetización y habilidades matemáticas (Yoshikawa, et ál., 2013). La evidencia consistentemente confirma los beneficios de los programas de educación de alta calidad en el desarrollo tanto cognitivo como socioemocional (Slot, et ál., 2015; Burchinal, et ál., 2010; Campbell, et ál., 2001; Curby, et ál., 2009; Howes, et ál., 2008; Mashburn, et ál., 2008; NICHD ECCRN y Duncan, 2003). El aseguramiento de la calidad de los servicios es también un elemento crucial para que la inversión en la primera infancia favorezca metas de equidad, justicia social y la realización de los derechos que todos los niños tienen con respecto a oportunidades de aprendizaje y alcance de su potencial máximo (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2017).

La diversificación programática de la educación inicial y el incremento del acceso a servicios y programas en los últimos años han sido significativos. Según la Unesco en la década de los noventa hubo un incremento sustancial en el acceso a educación preprimaria; sin embargo, no es claro si estos alcances en el acceso han sido acompañados por el fortalecimiento en la calidad (Unesco, 2012; Rao, Sun, 2015; MELQO, 2017). Si los gobiernos no hacen un balance continuo de la calidad de la educación inicial existe el riesgo de afrontar pérdidas en la inversión de recursos y de propiciar inequidades en los resultados y trayectorias de aprendizaje de los niños.

La OCDE ha justificado la importancia de la medición de la calidad de la educación inicial a través del marco *Starting Strong* (OCDE, 2015). En este marco se discute la importancia de la medición para: (1) mantener el balance del cumplimiento y las responsabilidades de los actores y sectores; (2) informar estrategias para el diseño de políticas que promuevan la calidad; (3) mantener la transparencia con respecto a las prácticas y el nivel de calidad para que los padres y cuidadores puedan tomar decisiones informadas; (4) generar información sobre los procesos locales con respecto al cumplimiento de los lineamientos (OCDE, 2015). Basada en la investigación sistemática del monitoreo de la calidad en 24 países la OCDE propone una lista de propósitos y consecuencias del monitoreo de los servicios y del personal:

**Tabla 1**

**Propósitos y consecuencias del monitoreo de los servicios y el personal (adaptado de OCDE, 2015)**

|   | Propósitos   |
|---|--|
| <b>Medición de la calidad del servicio y del personal</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la calidad del servicio.</li> <li>• Informar la formulación de políticas.</li> <li>• Informar al público en general.</li> <li>• Establecer mecanismos para el aseguramiento del cumplimiento de responsabilidades, sin sanción o reconocimiento especial.</li> <li>• Potencializar el desarrollo de los niños.</li> <li>• Mejorar la actuación de los proveedores de servicio.</li> <li>• Identificar las necesidades de los proveedores.</li> <li>• Identificar necesidades de los niños.</li> </ul> |

En el contexto global actual, los objetivos de desarrollo sostenible establecen, en la meta 4.2, que

de aquí a 2030 las naciones aseguren que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria (ODS, 2015).

Específicamente, dos indicadores de la meta hacen referencia a la calidad de la educación inicial:

4.2.1 – la proporción de niños que están en la trayectoria esperada con respecto al desarrollo de salud, aprendizaje y bienestar psicosocial; 4.2.2 – la tasa de participación en modalidades de aprendizaje estructurado/organizado un año antes de entrar al ciclo primario (ODS, 2015).

El despliegue de la agenda del desarrollo sostenible hace un llamado a las naciones a implementar planes de monitoreo, sistemas de medición y evaluación de la calidad, en especial con respecto a la implementación de servicios y valoración del desarrollo en donde generalmente existe una escasez de datos e inversión (Winthrop, Simons, 2013; Raikes, et ál., 2017).

## **¿Qué es y cómo se evalúa la calidad de los servicios y programas para la primera infancia?**

En general la medición de la calidad de la educación inicial para la mejora de los servicios tiene tres componentes clave: la calidad estructural, la calidad de proceso, los insumos y los resultados o valoración de los niños (OCED, 2015; MELQO, 2017; Kagan, et ál., 2016; Howes, et ál., 2008; Layzer, Goodson, 2006; Sylva, et ál., 2006; Thomason, La Paro, 2009). A continuación se presentan las definiciones de los tres componentes, mecanismos y herramientas para su recolección, y se resalta la importancia de su uso en la medición de la calidad.

### **Calidad estructural y de proceso: definiciones y su interrelación**

La calidad estructural de los entornos de aprendizaje de los niños incluye características de los ambientes, que usualmente son las que se regulan y miden a escala (Cryer, et ál., 1999; Philips, et ál., 2000; Phillipsen, et ál., 1997; Pianta, et ál., 2005; Vandell, 2004). Las condiciones de calidad estructurales pueden ser físicas —como el estado de las instalaciones, condiciones de seguridad y de saneamiento e higiene tanto del aula como del centro—; de composición grupal a nivel de aulas —distribución etaria, tamaño del grupo, relación profesor-niños—; de acceso a materiales e insumos —disponibilidad de materiales pedagógicos y lúdicos, acceso a alimentos—; características del personal —nivel de desarrollo profesional de las maestras—; manejo de recursos humanos y financieros a nivel del centro (Howes, et ál., 2008; Thomason y La Paro, 2009; OCDE, 2015; MELQO, 2017). En general, las condiciones estructurales tienden a estar respaldadas por lineamientos detallados y son esenciales para propiciar el costo-efectividad del servicio (Bennet, 2005; Phillipsen, et

ál., 1997; Slot, et ál., 2015). El monitoreo de la calidad estructural puede ser externo, inspecciones, encuestas a padres, o interno, autoevaluación (OCDE, 2015). Los instrumentos para la medición incluyen encuestas —aplicadas por inspectores del servicio—, escalas de *ranking*, listas de chequeo, entrevistas u observaciones externas (OCDE, 2015).

Aunque las condiciones estructurales son un componente importante de la calidad, en sí mismas estas no garantizan la calidad de los servicios o programas. La evidencia demuestra que, en efecto, la calidad del proceso es la que mayor impacto tiene en la experiencia y el desarrollo de los niños (Vandell, et ál., 2010; Yoshikawa, et ál., 2013). La calidad de proceso se refiere a las experiencias de los niños día a día e incluye los determinantes más próximos del desarrollo infantil (revisado en Slot, et ál., 2015). Una categorización de la calidad de proceso a nivel del aula incluye estrategias pedagógicas —p. ej. el uso del juego, la calidad de las interacciones niños-maestros y niños-niños, estrategias para el fomento de la identidad y diversidad— y estrategias para la exploración del contenido, oportunidades para la exploración de la comunicación y expresión, el arte, desarrollo motor, prematemático y científico (Howes, et ál., 2008; Pianta, et ál., 2005; Thomason y La Paro, 2009). En algunos casos la calidad del proceso se refiere a la implementación del currículo (OCDE, 2015). Revisiones sistemáticas de la literatura sugieren que los aspectos más importantes de la calidad incluyen cuatro categorías generales: (1) interacciones cálidas y sensibles entre las maestras y los niños; (2) procesos intencionales en los que se tenga en cuenta la importancia de alentar a los niños y capitalizar en la habilidad de los docentes de proveer retroalimentación continua e intencional que invite la elaboración de las respuestas de los niños y la promoción del diálogo recíproco; (3) la presencia y el uso de materiales variados, y (4) prácticas intencionales para el fomento de dominios específicos de aprendizaje (revisado en Yoshikawa, et ál., 2013). Resultados de varios estudios confirman que se pueden utilizar observaciones estandarizadas para caracterizar la calidad de los procesos de los maestros y que estas observaciones pueden predecir las ganancias en el aprendizaje de los niños (Gordon, et ál., 2008; McCaslin, et ál., 2006; Pianta, Hamre, 2009). La medición de la calidad del proceso es necesaria para hacer el balance de las prácticas y levantar evidencias que fomenten el fortalecimiento de las mismas. Los insumos de la calidad, estructural y de proceso, al triangularse con medidas poblacionales de los resultados de los niños, proporcionan la información más completa de la calidad del sistema.

## **Criterios de selección para la medición de la calidad de proceso y estructural**

Existen varios instrumentos para determinar la calidad tanto estructural como de proceso —listas de chequeo, observaciones, encuestas— para la medición de la calidad (para revisiones sistemáticas de herramientas ver National Research Council, 2008 y Halle, Whittaker y Anderson, 2010). La meta de la evaluación, en general, es la mejora de la calidad del servicio. Sin embargo existen diferentes mecanismos para llegar a esa meta, los cuales son complementarios y necesarios durante diferentes fases de la medición de la calidad. Es importante definir si los instrumentos se utilizarán para el monitoreo, inspección, acreditación, investigación o evaluación de impacto de programas: a nivel poblacional o programas específicos o individuales. Cada uno de estos procesos es diferente y requiere instrumentos que permitan alcanzar los diferentes propósitos programáticos y/o de política pública. Dependiendo del alcance y el propósito la medición puede: (1) incluir la evaluación de la calidad estructural, de proceso y/o valoración de los niños; (2) ser un autoreporte o evaluación externa, (3) ser frecuente, anual, o cada cierto número de años.

Es importante que las herramientas que miden los insumos de la calidad, bien sea estructural o de proceso, cumplan con los siguientes atributos:

- Tipo de programa de educación inicial. ¿La medición concierne modalidades institucionales, comunitarias o proporcionadas en hogares? El entorno en donde se lleva a cabo el servicio o programa determina las características estructurales y de proceso relevantes.
- Edad de atención. ¿La medición concierne servicios o programas para niños de 3, 4, 5 o más/menos años? La distribución etaria tiene implicaciones en cuanto a los constructos a medir. Por ejemplo, existen procesos pedagógicos que en algunos contextos se esperan aplicar a niños de 6 años mas no de 3 años. Las herramientas de medición deben considerar esas diferencias en relación con la edad de los niños.
- Propiedades psicométricas. ¿La herramienta tiene las propiedades psicométricas apropiadas? Entre estas se encuentran la validez del constructo, los ítems capturan apropiadamente el constructo a medir; la validez concurrente, existe una correlación entre grupos de ítems; la confiabilidad entre los codificadores, las personas que recolectan los datos lo hacen de manera confiable a través del tiempo; la consistencia interna, los ítems dentro de una misma escala miden el mismo constructo base; la relevancia cultural, los ítems son relevantes para la cul-

tura, y la validez predictiva, los ítems pueden predecir hacia el futuro el trayecto del desarrollo.

### Valoración del desarrollo de los niños a nivel poblacional para fortalecer los servicios

El tercer componente de la medición de la calidad de los servicios es la determinación de la participación de los niños en programas con cierto tipo de características estructurales y de proceso. La evidencia global ha confirmado, en varios contextos, que los programas con insumos de alta calidad conllevan a potenciar el desarrollo de los niños. Esta sección discute: (1) la tipología de la valoración según su propósito, modo de aplicación y alcance y (2) para qué, y para qué no, se debe usar la valoración, así como alertas sobre los posibles impactos perversos de la misma.

#### La valoración de los niños NO debe utilizarse para:

- Discriminar a un niño.
- Penalizar a proveedores o unidades de servicio.
- Crear estigmas con respecto a una población o grupo.
- Generar sistemas que no estén alineados con las mejores prácticas para la primera infancia —p. ej. aquellas que promueven la exploración, juego, uso apropiado de materiales, promoción de la identidad e individualidad—.

#### La valoración de los niños SÍ debe utilizarse para:

- Dar evidencias acerca del rendimiento del sistema.
- Informar asociaciones entre los insumos y los resultados de los servicios.
- Promover la equidad y el cumplimiento del derecho de los niños.

Fuente: Kagan, Ponguta, Yoshikawa, Maldonado, 2017.

### Tipología de la valoración según su propósito, modo de aplicación y alcance

Las herramientas para la valoración de los niños deben: (1) ser apropiadas para la edad; (2) abordar el dominio o dominios relevantes de desarrollo; (3) ser diseñadas tomando en consideración los contextos culturales y examinando los dominios apropiados de forma culturalmente sensible, y (4) deben cumplir con estándares psicométricos (Shepard, et ál., 1998; Mustard, Janus, 2007; McCoy, Black, 2016). Recientemente el Banco Mundial generó una caja de herramientas para guiar la conceptualización de la valoración del desarrollo, y presenta más de 140 instrumentos con detalles de sus atributos y utilidad (Fernald, et ál., 2017).



En general, y con respecto al método de valoración, existen los siguientes tipos de pruebas (véase Fernald, et ál., 2009 y Fernald, et ál., 2017 para una revisión completa):

- **Pruebas directas:** el niño debe completar una actividad o responder directamente a una pregunta. El recolector de datos debe estar capacitado y ser confiable. El lenguaje de la prueba debe ser apropiado, el ambiente de aplicación debe ser propicio para que los niños puedan demostrar sus habilidades.
- **Reportes y puntuaciones:** los puntajes o listas de chequeo son completados por los padres o cuidadores, quienes responden si el niño tiene o no cierta habilidad —mas no se le hace una prueba directa al niño. Los reportes pueden generar información acerca de cómo se comportan los niños en diferentes ambientes y situaciones.
- **Medidas observacionales:** Observan al niño en su contexto natural durante un periodo de tiempo determinado, observaciones muestradas para evaluar si un comportamiento esperado se manifiesta, o durante una situación prescrita o estructurada.

En cuanto al tipo de instrumentos para la valoración del desarrollo la Tabla 2 presenta un resumen de los tipos de herramientas y modos de valoración, con una especificación general de sus usos.

**Tabla 2**

Resumen de los tipos de herramientas, modos de valoración e ilustración general de sus usos. (La información resumida en esta tabla es una compilación de la información contenida en las siguientes fuentes: Fernald, et ál., 2009; Lansdown, et ál., 1995; Stoltzfus, et ál., 2001; National Research Council, 2008; Weiss, 1998 y Arbour, et ál., 2016).

| Tipo de medición       | Alcance y atributos de su aplicación                    | Propósito de uso y características generales   |
|------------------------|---|--|
| Tamizaje               | Aplicación individual<br>Aplicación directa             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar presencia de discapacidad o necesidades en dominios específicos de desarrollo.</li> <li>• Deben tener alta sensibilidad y especificidad.</li> </ul> |
| Pruebas de habilidades | Aplicación individual<br>Aplicación directa o indirecta | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar el nivel de habilidad máximo de un niño a su edad para caracterizar si ha alcanzado hitos de desarrollo.</li> </ul>                                     |



| Tipo de medición  | Alcance y atributos de su aplicación   | Propósito de uso y características generales   |
|---|--|--|
| Medidas para la evaluación formativa                    | Aplicación individual<br>Aplicación indirecta (usualmente)                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar herramientas a los proveedores de servicio para ajustar e individualizar su práctica. Aplicadas varias veces al año, idealmente tanto al principio como hacia la mitad del año para ajustar las prácticas pedagógicas.</li> </ul>   |
| Medidas para la evaluación del impacto de los programas | Aplicación individual o en muestra representativa<br>Aplicación directa o indirecta      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar habilidades específicas que son abordadas por los programas y que corresponden a una teoría de cambio específica. La medida debe ser sensible a los impactos de los programas y ser aplicada antes de empezar el programa y al final de estos.</li> </ul>   |
| Indicadores para monitoreo a nivel poblacional          | Aplicación a muestra representativa (a nivel nacional)<br>Aplicación directa o indirecta | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fines de política y presentación de informes. La medición debe estar alineada con la política pública o estándares nacionales de práctica. La muestra debe considerar la representatividad geográfica, socioeconómica, lingüística, étnica, de género y de otras cualidades de los niños que permitan una descripción equitativa y representativa de la población.</li> </ul> |

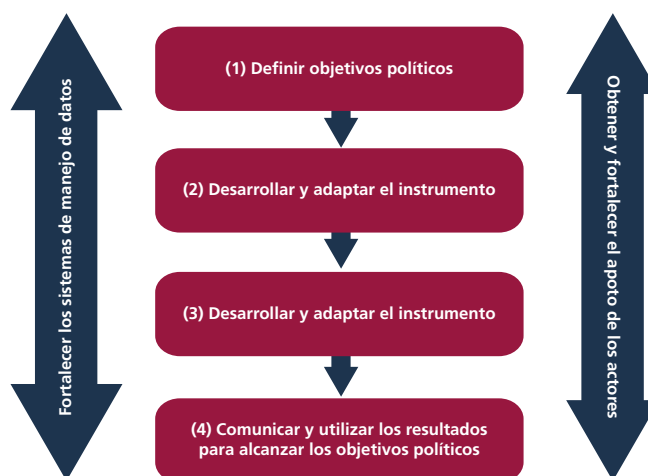
### **Ilustración de la selección, adaptación y aplicación de herramientas para la evaluación de la calidad de servicios para la primera infancia a escala**

La medición y el análisis de las asociaciones de la calidad de proceso y estructural y la valoración del desarrollo proporcionan la información más precisa y completa de la efectividad de los servicios. Una de las iniciativas mundiales más recientes para la medición de la calidad y valoración de los resultados la ofrece la iniciativa MELQO (Measuring Early Learning and Quality Outcomes) bajo el auspicio de la Unesco, Unicef, Brookings y el Banco Mundial. El instrumento (o herramienta) MELQO propone dos módulos: el *Measuring Child Development And Early Learning* (MODEL) para la medición

de los resultados de los niños y el *Measuring The Quality Of Early Learning Environments* (MELE) para la medición de la calidad de proceso y estructural (MELQO, 2015). El MODEL está compuesto por una observación directa y una encuesta al padre o maestro con respecto al desarrollo de los niños. El MELE está compuesto por una herramienta observacional para caracterizar los procesos en la clase, y encuestas/entrevistas para maestros, padres y coordinadores o supervisores de los centros, escuelas o unidades de servicio. La medición intenta identificar tendencias en la calidad del aprendizaje y desarrollo en grupos de niños y en los entornos donde se proporciona el servicio o los programas (MELQO, 2015). Una característica importante de MELQO es que la herramienta considera varios niveles del sistema, como por ejemplo los procesos de gestión, participación comunitaria y de los padres y la coordinación de servicios. Con respecto a la medición de los resultados de los niños, la herramienta caracteriza varios dominios del desarrollo: desarrollo motor grueso y fino, socioemocional, habilidades matemáticas y de lenguaje emergentes y funciones ejecutivas (MELQO, 2015).

**Figura 1**

**Modelo de desarrollo y adaptación de instrumentos para la medición de la calidad de los servicios para la primera infancia.** El modelo es tomado de: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/eventospi<sup>2</sup>>



<sup>2</sup> La conceptualización del modelo de desarrollo y su adaptación fue basado en el proceso de la medición de calidad en Colombia liderado por la coordinación de la CIPI y el Ministerio de Educación Nacional de Colombia. La conceptualización del modelo fue liderada por Angélica Ponguta, Hiro Yoshikawa, Lynn Kagan y Carolina Maldonado. La conceptualización original del modelo fue apoyada por el Brookings Institute durante el proceso de adaptación del IMCEIC en otros países latinoamericanos (ver Ponguta, 2016).

Esta sección postula una serie de principios para la medición de la calidad a escala basándose en el proceso de adaptación y aplicación del MELQO al contexto colombiano donde se generó el *Instrumento para la Medición de la Calidad de la Educación Inicial* en Colombia o IMCEIC. Por medio de este ejemplo se ilustran las consideraciones generales para la adaptación e implementación de la medición, se postulan fases generales para guiar el proceso de evaluación de la calidad y se delinear preguntas clave para informar la toma de decisiones con respecto al uso de la información (Ponguta, 2016). La Figura 1 ilustra las cuatro fases principales que se describen en esta sección —p. ej. definir objetivos políticos; desarrollar y adaptar el instrumento; validar el instrumento en el contexto del país, y comunicar y utilizar los resultados para alcanzar los objetivos políticos— y los dos dominios transversales o continuos que ameritan atención a lo largo del proceso —p. ej. fortalecer los sistemas de manejo de datos y obtener y fortalecer el apoyo de los actores—.

### **I. Definir los objetivos de la medición (a corto, mediano y largo plazo)**

Antes de entrar en un proceso para la medición a escala de la calidad de servicios y programas para la primera infancia es necesario hacer un sondeo del contexto, donde se considere: (1) caracterizar qué otras mediciones y sistemas para el aseguramiento de la calidad existen; (2) cómo se han utilizado los datos para el fortalecimiento de la calidad en el pasado; (3) cuáles son las capacidades institucionales que existen en el contexto, como los recursos humanos disponibles para la medición y los sistemas para la recolección, manejo y análisis de datos, y (3) qué lecciones se pueden aprender con respecto al uso previo de los datos de la calidad y qué consideraciones, financieras o de apoyo técnico, son requeridas para la aplicación de la medición. Dentro de este proceso de caracterización debe determinarse qué instrumento base es aceptable y relevante para el contexto. El instrumento varía de acuerdo con los objetivos del proceso: monitoreo, acreditación o evaluación.

Una vez se realice una caracterización del contexto es importante definir cuáles son los objetivos políticos de la medición. Los objetivos deben ser establecidos con respecto a la temporalidad: corto, mediano o largo plazo. Algunos ejemplos de estos objetivos son:

- **Corto plazo:** en países donde existen diferentes modalidades para la provisión de los servicios, una meta a corto plazo puede ser la caracterización de la calidad en una o más modalidades prioritarias, en uno o más contextos geográficos, o con base en características sociodemográficas de interés para el país.

- **Mediano plazo:** una vez exista evidencia y datos acerca de la calidad, una meta a mediano plazo puede ser informar o fortalecer, por ejemplo, los sistemas de capacitación y desarrollo profesional.
- **Largo plazo:** a partir de la institucionalización de la medición, una meta a largo plazo puede ser sistematizar la aplicación de la medida en todas las modalidades y contextos geográficos del país para asegurar el fortalecimiento equitativo de los servicios y programas de manera sostenible y a escala.

### **Preguntas guía:**

- ¿Cuáles son las metas a corto, mediano y largo plazo para la medición?
- ¿Cuáles son los actores, agencias y niveles de gobernanza que deben estar involucrados en el proceso y en qué capacidad? En particular, ¿dónde reside el liderazgo técnico, financiero y de defensa y promoción de la medición?
- ¿Cuáles son los procesos de sensibilización y comunicación que deben considerarse al principio del proceso para promover la aceptabilidad y apoyo al proceso?
- Dependiendo de los objetivos de la medición, y haciendo consideraciones de factibilidad, ¿cuál es la periodicidad con que se debe aplicar la evaluación, una, dos, tres veces al año?
- ¿Cómo se estructura y opera la inspección, monitoreo y/o evaluación en el país para informar los procesos de calidad?
- ¿Qué tipo de información se recopila?, ¿cómo se maneja? y ¿cómo se usa?
- ¿Qué sistema de recopilación y gestión de datos podría utilizarse o complementarse para medir la calidad del aprendizaje y el desarrollo en el país?

## **II. Seleccionar, desarrollar y/o adaptar los instrumentos**

Una vez se definan los objetivos políticos y si el país está utilizando un modelo de instrumento de calidad existente (como, por ejemplo, el MELQO) debe hacerse un análisis para asegurarse de que la medición incluya los niveles de relevancia para cada contexto (como las aulas, el centro, la comunidad, el sistema gerencial y político donde se localizan los servicios) y los dominios que el país considera como insumos clave para la calidad.

Esta fase incluye un mapeo de los estándares de calidad, currículos o referentes para la práctica pedagógica, y otros lineamientos operativos para determinar que estos estén apropiadamente capturados en el proceso y por el

instrumento de medición. Por ejemplo en Colombia se utilizó la estrategia nacional De Cero a Siempre como la directriz principal del proceso de adaptación del MELQO. A partir de allí los estándares nacionales y referentes de calidad se compararon con los componentes de la herramienta para garantizar que todos los dominios y construcciones previstas por el país estuvieran incluidos en la medición. Algunos de los documentos que se pueden utilizar para este proceso de adaptación y revisión incluyen:

- Políticas o marcos legislativos para la primera infancia.
- Normas de calidad.
- Currículo nacional (o bases, lineamientos, o planes pedagógicos).
- Pautas para la transición a la escuela primaria.
- Estrategias de participación de padres y comunidades.
- Registro, licencia, regulación y mecanismos de inspección.

**Preguntas guía:**

- ¿Cuáles son las políticas, directrices y marcos relevantes que dirigen las disposiciones de calidad de los servicios para la primera infancia?
- ¿Cuáles son las pautas que proporcionan orientaciones operativas en la configuración de los servicios (currículo, proyectos pedagógicos, políticas y referentes nacionales o locales)?
- ¿Cuáles son los niveles, dominios y constructos de interés?, ¿están estos incluidos y demarcados de manera relevante en el contexto?
- ¿Los ítems capturan la intención y aspiración de la calidad del sistema?

### III. Validar el instrumento en el contexto nacional y local

El proceso de validación del instrumento tiene, a su vez, varias subfases:

- A. Antes de llevar un instrumento de medición observacional y/o de valoración para los niños a campo, es necesario tener un equipo de observadores confiables para asegurar la precisión de los datos. Para ello se debe capacitar una cohorte y estimar la confiabilidad durante el proceso de capacitación, y de esta manera promover capacidades evaluativas rigurosas que generen datos robustos.
- B. Antes de realizar una medición a escala es necesario hacer inicialmente una prueba de campo. Idealmente la muestra en la prueba de campo debe ser geográficamente diversa para que permita examinar la factibilidad de la aplicación en diferentes contextos, determinar qué tan apropiados son los ítems y explorar otros atributos de la herramienta que deban ser revisados y ajustados.

C. Una vez se tenga una versión de la herramienta ajustada con base en la prueba de campo es necesario planear un piloto a mayor escala. El piloto puede aplicarse en una o más regiones, o si el país está listo —operativa, financiera y políticamente— puede aplicarse en una muestra nacional representativa. Para desplegar este proceso la metodología del muestreo debe asegurar que la muestra tenga la representatividad (regional, nacional, etaria, de género) necesaria.

**Preguntas guía:**

- ¿Qué modalidad o modalidades y distribución geográfica se aplicarán en la muestra de campo y el piloto (esto está relacionado en buena medida con los objetivos de la política)?
- ¿Qué nivel de confiabilidad se determina como aceptable para la aplicación de la medición?
- ¿Cómo comunicarán los líderes del proceso el propósito del ejercicio a los diferentes actores, sectores y niveles de gobernanza?
- ¿A quién se va a convocar para la diseminación/socialización del proceso de prepiloto y con qué fines?

#### **IV. Analizar los datos, establecer posibles escalas y triangular los datos de insumos de calidad y los resultados de la valoración del desarrollo**

Los tipos de análisis y preguntas que se pueden explorar a partir de la medición de la calidad son diversos y dependen del tamaño y naturaleza de la muestra. Por ejemplo los datos acerca de los insumos del sistema, calidad estructural y de proceso se pueden utilizar para caracterizar el estado y nivel de calidad; explorar cómo varían estos de acuerdo con diferentes contextos geográficos, sociales, culturales, y/o determinar cuáles son las brechas en el cumplimiento de dominios de la calidad. Se pueden hacer análisis más avanzados para explorar asociaciones entre los diferentes elementos de la calidad —p. ej. determinar si la presencia de elementos estructurales predice el nivel de atributos de la calidad de proceso—. Los análisis psicométricos pueden generar escalas que sean relevantes para cada contexto<sup>3</sup>. La valoración de los niños, similarmente, se puede utilizar para generar fotografías con respecto a la equidad de los resultados e identificar áreas que requieren atención con respecto al desarrollo de las poblaciones. La evaluación de los insumos de la calidad —idealmente capturada a la

---

<sup>3</sup> En Colombia el análisis de los datos del piloto regional en el Eje Cafetero generaron una escala denominada “calidad pedagógica” con valor predictivo en el contexto del país.

mitad del año— y la valoración de los resultados de los niños —idealmente hecha al principio, mitad y final del año— pueden utilizarse para triangular los insumos de calidad y el resultado de los niños. De esta manera es posible identificar áreas específicas para el fortalecimiento de diferentes procesos del sistema —p. ej. desarrollo profesional, acceso y uso de materiales—. Dependiendo de los objetivos de la política las actividades de difusión y socialización deben llevarse a cabo para informar a los actores acerca del proceso de validación y la interpretación y uso de los resultados.

**Preguntas guía:**

- ¿Cuál es el plan de análisis con respecto a las propiedades psicométricas del instrumento, los resultados descriptivos y/o la exploración de asociaciones entre los diferentes elementos de la medición (insumos y resultados)?
- ¿Cuáles son las preguntas prioritarias del análisis y cómo se planean utilizar para informar los objetivos políticos con respecto al fortalecimiento de la calidad?
- ¿A quién y cómo deben comunicarse los resultados para avanzar en las fases del proceso?

## V. Fortalecer los sistemas de recolección, manejo y transferencia de datos

Un sistema confiable de recopilación y gestión de datos es necesario para la viabilidad y la sostenibilidad de la medición de la calidad a escala. Los contextos deben explorar las necesidades técnicas, infraestructura y disponibilidad de recursos humanos para operacionalizar la recopilación periódica de datos. Es posible encontrar formas de alinearse con mecanismos existentes o generar o complementar uno nuevo. Es necesario considerar los mecanismos para la recolección de encuestas existentes, los mecanismos de supervisión de la calidad, la capitalización de los procedimientos de inspección o las asociaciones público-privadas que puedan apoyar el fortalecimiento del sistema de manejo de datos.

**Preguntas guía:**

- ¿Cuáles son los sistemas viables de recolección y manejo de datos?
- ¿Qué sinergias pueden encontrarse con sistemas existentes (o emergentes)?



- ¿Cuáles son los costos capitales y/o recurrentes necesarios para la recolección, manejo y revisión?, ¿qué fuentes son viables para el financiamiento de los sistemas?

## **VI. Obtener el apoyo de los sectores y actores, socializar el proceso y comunicar resultados**

A lo largo del proceso es importante explorar la viabilidad, aceptabilidad y oportunidades para la sostenibilidad y escalabilidad del esfuerzo. Deben existir procesos intencionales de comunicación y sensibilización con los actores y aliados para identificar posibles riesgos y debilidades del proceso —p. ej. cómo los diferentes sectores y niveles de gobernanza perciben y ponen en práctica la medición, cuáles son las expectativas que surgen del proceso y cómo gestionarlos, qué mecanismos son viables para una financiación sostenida—. La medición, por naturaleza, puede crear tensiones en los diferentes niveles. Es crítico comunicar las razones por las cuales se está evaluando y evaluar los beneficios que la medición tiene para los diferentes actores.

### **Preguntas guía:**

- ¿Cuáles son los actores directamente involucrados en el proceso de evaluación?
- ¿Cuáles son las posibles resistencias y apoyos al proceso?
- ¿Cuáles son los mecanismos más efectivos de sensibilización?

En 2015 el Ministerio de Educación de Colombia y la coordinación de la CIPi reiteraron como uno de los objetivos principales del Gobierno la inversión en el fortalecimiento de la calidad de las modalidades de atención para la primera infancia. A partir de la adaptación del marco de medición MELQO, del cual surgió del IMCEIC, se adelantó un piloto con representatividad regional en el Eje Cafetero de la modalidad institucional de atención para la primera infancia. El IMCEIC incluye encuestas de directores, docentes y padres con ítems alineados a los estándares de calidad del Sistema de Gestión de Calidad de la modalidad institucional de De Cero a Siempre. La medición incluyó una prueba directa de valoración a los niños, en una muestra aleatoria, para explorar tendencias en áreas de desarrollo y asociaciones entre la calidad de las atenciones y el desarrollo de los niños en diferentes dominios.

El IMCEIC también incluye una medida observacional de centros infantiles y aulas que consta de 39 ítems clasificados en una escala de 1 a 4, donde los valores más altos representan mayores niveles de calidad (Kagan, Ponguta,



Yoshikawa, 2016). Los ítems de la escala incluyen el nivel en que: 1) los niños tienen autonomía en la selección de las actividades; 2) hay una variación en las actividades a lo largo del día; 3) la maestra hace preguntas abiertas que conducen a la elaboración del pensamiento de los niños; 4) la maestra conecta las experiencias previas de los niños al introducir actividades, materiales o nuevas experiencias; 5) la maestra realiza evaluaciones periódicas de manera positiva y promueve nuevas ideas, y 6) la maestra interactúa con cada niño de manera individual (Yoshikawa, et ál., 2017). La escala puede ser utilizada para caracterizar la calidad pedagógica, explorar asociaciones entre la calidad y los resultados de los niños e informar áreas de fortalecimiento profesional.

Específicamente, los resultados del piloto regional proporcionaron evidencia en dos áreas focales generales que podrían reforzarse tanto para la formación previa como para la capacitación en servicio, las cuales incluyen: (1) áreas específicas donde existe la necesidad de fortalecer el desarrollo profesional y (2) áreas específicas con respecto a los temas y contenidos que deben ser consideradas en los procesos pedagógicos de las aulas. Los resultados informaron también áreas donde los lineamientos de la política nacional están siendo implementados con alta fidelidad a la política —p. ej. presencia de equipos multidisciplinarios en los centros— e implementados con menor fidelidad a la política —p. ej. participación familiar— (Yoshikawa, et ál., 2017). Este tipo de resultados ha impulsado y ha informado acciones concretas desde el Ministerio de Educación para tomar decisiones basadas en la evidencia generada, como por ejemplo la inversión en el desarrollo de un lineamiento para guiar de manera más precisa el trabajo con las familias.

## Conclusiones

Este capítulo revisa la importancia de la medición de la calidad de los servicios y programas para la primera infancia presentando evidencia de las asociaciones entre la calidad y los resultados de los niños, la importancia de la calidad para la equidad del desarrollo humano y el cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El contenido presenta también una perspectiva general de los elementos principales que componen la calidad de servicios y programas para la primera infancia, incluyendo atributos estructurales y de proceso. Argumentamos que la inversión en la calidad tanto estructural como de proceso a escala es fundamental para el fortalecimiento del sistema.

El capítulo discute la importancia de la medición de la calidad como una herramienta fundamental para la mejora de los servicios y programas, donde

la evidencia generada proporciona referentes para guiar la inversión pública y los procesos institucionales. La información presentada propone que la medición debe capturar los insumos —elementos estructurales y de proceso— y los resultados —representados por medio de la valoración directa de los niños—. Se realza la importancia de la valoración como un instrumento para informar los procesos de implementación de los servicios. Se hace énfasis en la importancia de utilizar la valoración a nivel poblacional de tal manera que arroje evidencia acerca del desarrollo de las habilidades cognitivas, físicas, emocionales y sociales de los niños.

Basados en un proceso reciente en Colombia sistematizamos el proceso de selección y aplicación de una herramienta para la medición de la calidad a escala. El proceso incluye cuatro fases: definir objetivos políticos; desarrollar y adaptar el instrumento; validar el instrumento en el contexto del país, y comunicar y utilizar los resultados para alcanzar los objetivos políticos. Discutimos dos dominios transversales o continuos que ameritan atención a lo largo del proceso: fortalecer los sistemas de manejo de datos y obtener y fortalecer el apoyo de los actores. La experiencia de Colombia arroja aprendizajes acerca de los usos de la medición de la calidad para fortalecer el sector de la primera infancia y promover la equidad y la realización de los derechos de todos los niños.

# Capítulo 3

## Modelos y enfoques en la evaluación de programas para la primera infancia<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se agradecen los aportes de Gala Díaz Langou en la etapa inicial de este trabajo, también la valiosa colaboración de Jimena Rubio en la revisión de los contenidos y por ser coautora de gran parte de los planteamientos teóricos desarrollados en este capítulo.



**L**a evaluación de programas públicos hace referencia a un proceso reflexivo que se formula preguntas precisas sobre uno o varios aspectos del diseño, la implementación o los resultados e impactos de un programa, y que emite juicios de valor sobre estos aspectos a partir de una indagación sistemática (Bustelo, 1999).

Tomando esta definición como punto de partida a lo largo de las siguientes páginas se abordará la evaluación y el monitoreo de programas públicos. En particular se hará referencia a consideraciones específicas acerca de los programas orientados a fomentar la lectura entre los niños en su primera infancia.

En la introducción de este documento nos hemos referido ya al concepto de “evaluación”, así como también a sus principales aportes para la gestión de los programas públicos. Ahora comenzaremos por presentar sucintamente cuáles son las principales etapas en dicho proceso. Posteriormente nos referimos a los diferentes tipos de evaluaciones, las preguntas específicas que responde cada una de ellas y la manera en que pueden ser realizadas. Estos tipos son: evaluación *ex*

*ante*, o de viabilidad para implementar un programa, evaluación de procesos, evaluación de resultados y evaluación de impacto. Para finalizar se plantea la distinción entre “evaluación” y “monitoreo”, se enumeran los diferentes tipos de indicadores que pueden ser contenidos en un sistema de monitoreo y se proponen algunas cuestiones clave a considerar en su construcción.

Para ejemplificar los diferentes conceptos que se plantean se ha optado por desarrollar un ejemplo supuesto de un programa público orientado a la promoción de la lectura. A pesar de ser hipotético, retoma rasgos centrales de programas, proyectos o acciones que en esta materia efectivamente se están llevando a cabo en diferentes países de nuestra región<sup>2</sup>.

## ¿Cómo evaluar?

La evaluación de un programa público puede ser realizada, básicamente, de tres maneras diferentes (Di Virgilio y Solano 2012):

- Hablamos de una *evaluación interna* cuando está a cargo de los miembros de la organización que gestiona el programa evaluado. Es menos costosa, en términos de recursos presupuestarios y humanos, y minimiza la reactividad eventual de los miembros del programa. Se suele plantear que este tipo de evaluación facilita el hecho de que sus resultados sean efectivamente tomados en cuenta en la gestión.
- La *evaluación externa* es aquella para la cual se contrata el servicio de investigadores o consultores independientes, universidades, centros de estudios y/o expertos de organismos internacionales. A estas evaluaciones se les atribuye mayor objetividad, porque quienes evalúan no pertenecen al programa u organización ejecutora, y, en consecuencia, mayor credibilidad social de sus hallazgos.
- Una tercera alternativa es la *evaluación mixta* que busca combinar los aspectos positivos de las dos anteriores. Supone el trabajo conjunto entre el equipo que gestiona el programa y los evaluadores externos. Para implementarla se requiere lograr un trabajo acompasado entre ellos, lo que en ocasiones alarga los tiempos de la evaluación.

Con independencia de las características que asuma la evaluación en cuanto a su tipo —interna, externa, mixta— su realización supone diferentes etapas, a las cuales nos referiremos a continuación en términos generales:

---

<sup>2</sup> Para la construcción de este ejemplo se ha tomado como referencia principal el programa Fiesta de la Lectura, implementado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

- *Identificación de la pregunta que guía la evaluación y de los potenciales usuarios:* con el fin de asegurar que la evaluación provea información de utilidad es importante reconocer desde el comienzo quiénes serán los usuarios de dicha información, cuáles son sus necesidades de información y la naturaleza de las preguntas que se quieren responder (HM Treasury 2011).

Las preguntas que las evaluaciones intentan responder se refieren usualmente a la *teoría del cambio* subyacente al programa. Esta puede modelizarse de diferentes formas, una de las cuales es la denominada *cadena de valor*.

Todos los programas se formulan sobre la base de una teoría explícita o implícita acerca de la manera en que *las actividades realizadas* como parte de estos *se traducirán en los resultados esperados* (Leeuw, 2003). A esos postulados se les denomina *teoría del cambio*. Identificar esta teoría subyacente permite focalizar la evaluación en los supuestos clave y en los aspectos críticos de las condiciones, componentes de la intervención y tipos de resultados que se espera estén presentes.

Por su parte la *cadena de valor* es un modelo descriptivo que esquematiza el accionar del sector público. Postula que este debe ser entendido como un conjunto de organizaciones dedicadas a generar *productos*, bienes o servicios, que se entregan a la población. Esos productos constituyen la razón de ser de una organización, ya que a través de ellos se satisfacen necesidades sociales.

Para producir esos bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de *insumos* (recursos financieros, recursos humanos, infraestructura, equipos, etc.). Se denomina *operaciones* o *procesos* al conjunto de actividades mediante las cuales los insumos se transforman en productos. Por último, se espera que los productos generen *resultados e impactos*, ambos cotejables y susceptibles de evaluación (Sotelo, 2012).



- *Mapeo de información para la evaluación:* al momento de desarrollar las preguntas de evaluación se debe analizar no solo la importancia de cada una de ellas, sino también la información que será necesaria para responderlas. Esto permite priorizar qué es lo que será evaluado y generará una evaluación realista que tome en consideración tanto los recursos como los datos disponibles.
- *Definición de la estructura de gestión:* la evaluación debe tener una estructura organizativa y de gestión claramente definida, y necesita que

estén establecidos los roles y responsabilidades de los actores clave involucrados en este proceso.

- En el caso de la contratación externa de evaluaciones se requerirá la designación de una persona que oficiará como enlace con la organización contratante, también la confección de los Términos de Referencia, TDR, que deben proporcionar un mandato claro sobre qué se va a evaluar y por qué, cómo será conducido y gestionado el proceso de evaluación, cuáles son los productos que se esperan lograr y en qué plazos.
- *Selección y apoyo al equipo de evaluación:* tanto si se trata de una evaluación interna como externa o mixta deberán definirse los perfiles técnicos necesarios para llevarla a cabo. En el caso de evaluaciones externas o mixtas se deberá iniciar, también, el proceso de selección y contratación de los mismos. Gran parte del éxito de la evaluación depende del nivel de cooperación y el apoyo que desde el programa u organización contratante se brinde a los evaluadores externos. Sin embargo, hay un equilibrio delicado entre proporcionar apoyo adecuado para la evaluación y preservar la independencia de este proceso.
- *Revisión del informe del diseño de evaluación, de los informes de avance y final:* en el diseño se define claramente el alcance y la metodología de la evaluación, es decir las técnicas que serán utilizadas tanto para relevar como para sistematizar y analizar la información recogida<sup>3</sup>. Quien solicita la evaluación tiene una tarea indelegable para cumplir en este sentido al requerirse la revisión y aprobación del diseño. Lo mismo se aplica respecto de las posteriores entregas de los informes de avance y del reporte final.
- *Estrategia de comunicación:* el proceso de evaluación suele considerarse finalizado una vez producido y entregado un informe final a los tomadores de decisión. Sin embargo, para garantizar un adecuado uso de la evaluación, se requiere prever acciones orientadas a la difusión de sus hallazgos. Tal estrategia puede comprender no solo a los actores involucrados en el programa —responsables a nivel regional o local, organizaciones sociales, destinatarios— sino también a otros programas de similares características o que se dirigen a la misma población, legisladores y/o medios de comunicación.

Uno de los principales aportes de la evaluación es el de ofrecer *información útil para la toma de decisiones* sobre el objeto evaluado. Ahora bien, debemos

---

3 No nos referiremos en esta sección a las metodologías y técnicas de relevamiento de información para la evaluación ya que las mismas se relacionan con los tipos de evaluación y serán presentadas en la siguiente sección.



notar que hay algunos factores que inciden notablemente en el grado de utilidad de la información aportada por las evaluaciones. En ese sentido podemos decir que una evaluación será más útil:

- Cuando se realiza de manera oportuna en el tiempo, es decir si ofrece información sobre la cual es posible tomar efectivamente decisiones para modificar el programa: asignación de recursos, rediseño de actividades, revisión de criterios de focalización.
- Cuando no se trata de una experiencia aislada, sino que está prevista desde el diseño mismo del programa. Esto se vincula con un concepto clave: la “evaluabilidad” de un determinado programa (ver Cuadro 1).
- Cuando responde a las necesidades y preguntas de los propios actores involucrados en el programa, particularmente de quienes están a cargo de su gestión —p. ej. institutos nacionales encargados de la protección de los derechos de los niños, operadores de los centros de desarrollo infantil, organizaciones sociales o comunitarias, gobiernos locales—.
- cuando busca aportar recomendaciones claras con respecto a decisiones que deben ser tomadas: continuar o no con un programa, ampliar o no su cobertura, introducir o no determinadas mejoras.

### Cuadro 1

#### ¿Qué es la evaluabilidad?

El concepto de “evaluabilidad” hace referencia a la medida en que la evaluación puede generar información útil, de acuerdo con las características del programa evaluado (Wholey, 2010). En concreto el análisis de evaluabilidad supone revisar algunas cuestiones que deben estar planteadas en el diseño de un programa y que incidirán, posteriormente, sobre la práctica de su evaluación. A continuación se enumeran algunas de ellas (Aquilino, et ál., 2013).

- *La calidad de la planificación*: realización de un diagnóstico, identificación clara del problema y de sus causas, definición de una línea de base, definición clara y precisa de objetivos, relación entre objetivos y problema detectado, definición del horizonte temporal en que se pretende alcanzarlos.
- *La calidad del sistema de información*: definición de una matriz de evaluación y monitoreo, definición de indicadores para recopilar sistemáticamente la información, relevancia y variedad de esos indicadores, identificación de las fuentes de información, definición de procedimientos para el relevamiento de información y su frecuencia.

- *La estrategia de evaluación prevista:* definición de propósitos de la evaluación y preguntas a las que debe dar respuesta, delimitación de las dimensiones (temporales, geográficas, institucionales) que serán incorporadas en la evaluación.
- *La estrategia adoptada para incluir la participación durante la evaluación:* identificación de los actores involucrados en la intervención, análisis previo de sus intereses y posibilidades de participar en el proceso de evaluación, análisis de la percepción de la utilidad de la evaluación y actitud favorable hacia la misma, existencia de grupos de presión que puedan incidir en la independencia de la evaluación.
- *Los recursos efectivos destinados para la realización de la evaluación:* existencia de un presupuesto asignado, suficiencia del tiempo previsto y de los recursos humanos, existencia de procedimientos para dar seguimiento a las recomendaciones de la evaluación.

## Tipos de evaluación

En esta sección se desarrollan los diferentes tipos de evaluación de acuerdo con el momento dentro del ciclo del programa en que se realizan —es decir, antes, durante o posteriores a la implementación—. Para ilustrar estos conceptos se toma como referencia el ejemplo de un supuesto programa público orientado a fomentar la lectura entre los niños durante su primera infancia. A continuación se presentan los datos generales de ese programa, al que denominaremos “Lectura desde pequeños”. Otras características específicas serán planteadas más adelante.

“Lectura desde pequeños” es un programa que implementa el Ministerio de Cultura y Educación del Gobierno nacional. Su propósito general apunta a promover el acercamiento a la lectura y a diversas expresiones artísticas y lúdicas del lenguaje, tanto en el aula como en sus hogares, en los niños de entre 3 y 4 años de edad. Se considera que este es un medio para que puedan desarrollar un conjunto de competencias asociadas a la emergencia de habilidades lingüísticas, al desarrollo cognitivo y al desarrollo socioemocional —esto último como resultado del fortalecimiento de los vínculos afectivos con sus padres y cuidadores—.

Se espera que las habilidades lingüísticas y el desarrollo cognitivo se pongan de manifiesto, por ejemplo, en la capacidad para formación de conceptos, la fluidez de razonamiento, el lenguaje expresivo o la memoria de palabras y rimas. Se espera que el desarrollo socioemocional se evidencie en algunas dimensiones como autonomía, interacción, autorregulación o comportamiento adaptativo. A mediano plazo el desarrollo de estas habilidades repercutirá positivamente en el desempeño escolar. En efecto los avances

en términos de competencias lingüísticas, comunicativas e interpretativas inciden en la posterior alfabetización y habilidades de lectura.

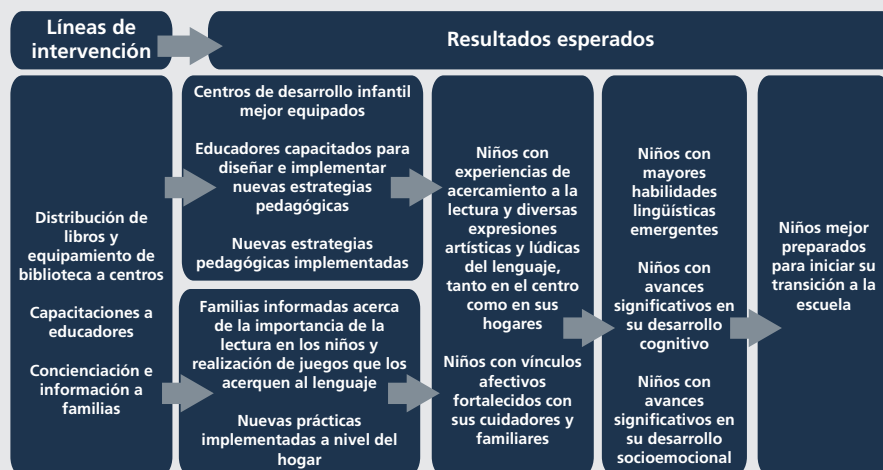
La filosofía del programa se plantea en términos de la perspectiva de derechos, por lo cual los niños y sus familias son considerados sujetos autónomos y no meros receptores pasivos del accionar estatal.

Para ello el programa desarrolla diferentes líneas de intervención: a) la distribución de libros y equipamiento de biblioteca a centros donde concurren regularmente niños —centros de desarrollo infantil dependientes del Ministerio de Desarrollo Social—; b) la capacitación a los educadores —docentes, madres comunitarias— para que puedan conocer y aplicar diferentes estrategias pedagógicas orientadas a generar un mayor y más regular acercamiento de los niños la lectura y a las diversas expresiones artísticas y lúdicas del lenguaje, y c) la concienciación e información a las familias para que puedan modificar sus prácticas con el mismo propósito antes mencionado.

El programa tiene un modelo de gestión descentralizado: supone la colaboración de diferentes niveles de Gobierno —central, regional, local— entre los cuales se distribuyen las funciones vinculadas a su operación. En cuanto a su financiación se espera el aporte de los gobiernos locales para reparaciones menores de infraestructura —pintura, empapelado, decoración— de forma que el ambiente o rincón destinado a la biblioteca resulte más agradable para los niños.

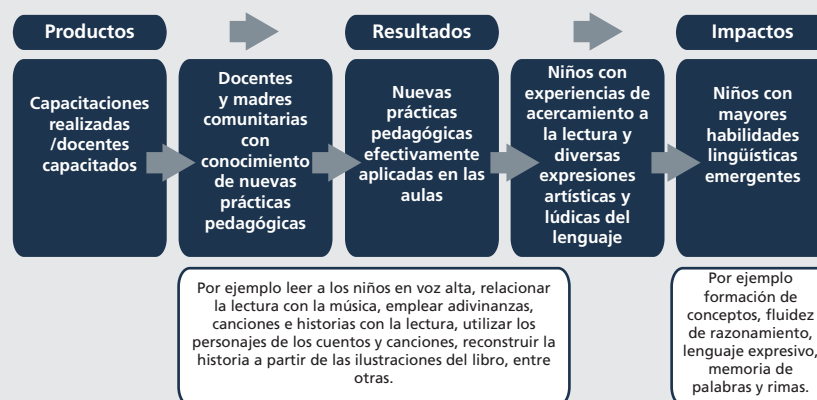
También implica la coordinación con organizaciones sociales a cargo de las cuales está la capacitación a las docentes y madres cuidadoras. La tercerización de la capacitación en manos de organizaciones sociales no impide que el Ministerio de Cultura y Educación se reserve algunas funciones clave como la definición de lineamientos estratégicos para la capacitación, la identificación de contenidos centrales y la supervisión.

El esquema que se muestra a continuación esboza, en términos generales, los resultados esperados del programa.



Luego de esta somera presentación del caso que nos servirá de ejemplo observemos la manera en que algunos conceptos clave se aplicarían al mismo. Con respecto a la *teoría de cambio* subyacente podemos detectar diferentes supuestos acerca de la manera en que se espera funcione el programa. Uno de ellos es la hipótesis de que la realización de acciones que acerquen a los niños de 3 y 4 años de edad a la lectura y a las diversas expresiones artísticas y lúdicas del lenguaje, tanto en el aula como en sus hogares, generará efectivamente resultados en términos de mayores habilidades lingüísticas, así como también significativos avances en su desarrollo cognitivo y socioemocional. Otro supuesto es que los docentes y las madres cuidadoras a través de sus prácticas pedagógicas cotidianas efectivamente pueden generar dichas instancias de aproximación a la lectura y a diversas manifestaciones del lenguaje oral y escrito. También suponemos que el fomento a ciertas prácticas dentro de las familias —leerles cuentos a los niños, hacer juegos de rimas o con palabras— puede influir en dicha dirección. Finalmente esperamos que las experiencias de aproximación a la lectura en edades tempranas preparen de mejor forma a los niños para su transición a la escuela. Estas asociaciones pueden parecer evidentes, pero no es así en el caso de otros programas donde la relación entre sus estrategias y los resultados esperados están menos probadas.

¿Cómo podríamos aplicar el concepto de *cadena de valor*? Para esto, vamos a hacer foco solo en la que hemos presentado como una de las líneas de intervención del programa<sup>4</sup>.



- 4 El ejemplo desarrollado y aún más las acciones realizadas como parte de este tipo de programas revisten una complejidad que es difícil de ilustrar en unas pocas páginas. Así, por ejemplo, reconocemos que puede haber diferentes niveles tanto en los insumos —provistos por el Gobierno central, los gobiernos locales, las organizaciones ejecutoras— como los resultados e impactos —a nivel del niño, de la organización ejecutora, de la familia, de la comunidad—. Por último, aun cuando nos mantengamos dentro del grupo denominado “primera infancia”, es importante notar que la edad específica del niño y la etapa en la que se encuentre —prealfabetización, lenguaje emergente, etc.— modifica los resultados esperados. A sabiendas de lo anterior los gráficos presentados cumplen una función orientativa y suponen un recorte del complejo entramado antes mencionado.

Aun cuando podamos agregar mayor complejidad y especificaciones este esquema nos permite apreciar con claridad que algunos resultados están más directamente asociados al programa —es decir, hay una mayor cercanía entre su eslabón y los productos— y son, también, más próximos en el tiempo. Otros, en cambio, dependen de que efectivamente se den las mediaciones previstas, podrían concretarse en un plazo mayor y pueden estar influidos, en forma positiva o negativa, por factores ajenos al programa. Si bien la evaluación permite dar cuenta de todos ellos se requerirán diferentes metodologías para poder efectivamente atribuir su concreción a la intervención del programa en cuestión. Volveremos sobre esto al referirnos a la “evaluación de resultados” y la “evaluación de impacto”.

## Evaluación *ex ante*

### Características generales

La *evaluación ex ante* es la que se realiza con vistas a la formulación y planificación de un programa. Este tipo de evaluación permite contar con criterios que respondan a la pregunta acerca de si el programa debe o no implementarse (Cohen, Franco, 1988). Se utiliza para determinar con mayor claridad la situación ante la cual se pretende operar —cuál es el problema, cuál es su magnitud, cuáles sus causas y consecuencias— y qué formato debería adoptar el accionar público para hacerle frente —dónde y cómo localizar los recursos disponibles—.

### Preguntas que responde

Consecuentemente hay dos aspectos clave en los que se debe centrar la evaluación *ex ante*: la *pertinencia de la intervención* —en qué medida da respuesta a los problemas detectados— y su *viabilidad* —qué formato se adecúa mejor a las condiciones de factibilidad presentes—.

### Metodologías utilizadas

#### *¿Cómo determinar la pertinencia de la intervención?*

El primer aspecto que las evaluaciones *ex ante* procuran identificar es el *problema* al cual un programa público buscará dar respuesta. Esto supone definirlo claramente, establecer su magnitud, identificar sus causas y sus consecuencias. Una vez realizado lo anterior se podrá concluir acerca de la *pertinencia* del programa que se pondrá en marcha, es decir, clarificar en qué

medida este dará respuesta al problema detectado. La información recogida acerca del problema y de sus causas será clave para definir el diseño del programa. A su vez la caracterización inicial del problema podrá utilizarse como *línea de base* para las evaluaciones posteriores.

La *línea de base* es la caracterización de la población objetivo del programa, destinatarios, con respecto a aquellas cuestiones que se pretenden modificar. Expresa la situación existente antes de que se pusiera en marcha del programa (Cohen, Martínez, 2004). Este tipo de información resulta crucial para poder determinar en qué medida el programa alcanzó sus objetivos.

Para construirla es necesario recopilar información sobre los problemas que afectan a la población objetivo. Esto puede hacerse a través del relevamiento de información primaria —producida especialmente a través de encuestas, entrevistas, grupos focales— o de información que provenga de fuentes secundarias ya disponibles.

La construcción de la línea de base para el programa “Lectura desde pequeños” supone el relevamiento de información que permita caracterizar a los niños destinatarios del mismo en cuanto al desarrollo de sus habilidades lingüísticas. Existen diferentes pruebas y/o escalas que pueden ser aplicados para estos fines, como por ejemplo el “Test de Vocabulario en Imágenes Peabody”, que ha sido usado en la región, o el “Inventario McArthur de Desarrollo Comunicativo”, entre otros.

En la medida en que se espera modificar, también, algunos resultados intermedios —p. ej. el conocimiento y la aplicación de prácticas pedagógicas por parte de los educadores o la información con que cuentan las familias acerca de la importancia de la lectura a los niños—, esas cuestiones podrían hacer parte de la línea de base. En estos casos la manera de relevar la información consistiría en preguntar a los diferentes actores implicados, educadores y miembros de familias respectivamente, acerca de la frecuencia y/o modalidad de determinadas prácticas.

## Cuadro 2

### Sistemas de información vinculados a primera infancia

Con vistas a realizar evaluaciones *ex ante* es crucial contar con información actualizada y desagregada sobre la situación de las familias con niños pequeños. Los sistemas integrados de información social se robustecieron enormemente en las últimas dos décadas en América Latina, pero no en todos los países pueden ser utilizados aún en esta instancia.

El caso de la información sobre la primera infancia es particularmente complejo. Por un lado generalmente no se cuenta con información directa sobre el niño en cuestión,

sino sobre su familia. Por lo tanto para tener un diagnóstico de la situación de los niños en la primera infancia en muchos casos se extrapola la situación de la familia y en ocasiones ese supuesto no resulta riguroso. Por otro lado es poca la información que se tiene sobre los niños pequeños. Históricamente en la región los Estados entraban en contacto con ellos únicamente a partir de su captación por el sistema de salud. Esto redundó en fuertes y ricas bases de datos sanitarias pero poca información sobre otras dimensiones. En los últimos años, con la proliferación de políticas para la primera infancia, estas bases de datos se fueron enriqueciendo pero aún tienen un largo camino por delante. Es relevante tomar en consideración estas limitaciones a la hora de caracterizar el problema al que se pretende hacer frente.

En términos generales los programas dirigidos a la primera infancia buscan, con distintos abordajes y en diversas dimensiones, igualar las oportunidades que tienen los niños en el inicio de su vida. Por eso resulta fundamental utilizar la información para poder captar la desigualdad de origen. Se deberá indagar cómo el lugar geográfico, la situación socio-económica o laboral de la familia en la que nace cada niño determina las oportunidades con las que contará durante su vida. Sobre la base de esa información, será más fácil determinar lo que puede hacer el Estado para generar un piso de igualdad de oportunidades.

Hoy en día existen hay algunas experiencias que buscan evaluar el desarrollo infantil temprano como la Prueba de Evaluación de Desarrollo Infantil, EDI, de México o el Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil, PRIDI. La prueba EDI es una herramienta de tamizaje diseñada para la detección temprana de problemas de neurodesarrollo en menores de 5 años. Se aplica mediante la realización de preguntas —a la madre, padre o cuidador— o con la observación de la conducta del niño. Indaga en el desarrollo de diferentes aspectos: motricidad gruesa, motricidad fina, lenguaje, social y conocimiento (Secretaría de Salud de México, 2013). El PRIDI, por su parte, tiene por propósito compilar y promover el uso de datos e indicadores comparables de resultados sobre desarrollo infantil en niños de 24 a 59 meses. En tanto busca captar la integralidad del concepto toma cuatro dimensiones clave interrelacionadas como referencia del desarrollo: cognitivo, lenguaje y comunicación, socioemocional y motor (BID, 2011)<sup>5</sup>.

### *¿Cómo determinar la viabilidad de la intervención?*

La *evaluación de viabilidad*, también llamada de factibilidad, es un tipo de evaluación que se realiza durante la etapa de diseño de un programa. Consiste en un análisis sobre los factores que en el futuro pueden facilitar u obstaculizar el desarrollo de las acciones propuestas y, en consecuencia, el logro de los objetivos buscados.

5 Las bases de datos disponibles se pueden descargar desde <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/iniciativa-pridi/inicio,20387.html?>.



La realización de este tipo de evaluación supone el relevamiento de información sobre una multiplicidad de aspectos que hacen al contexto en el que se pretende implementar el programa: político, organizacional, económico-financiero, jurídico y sociocultural. El aporte de esta evaluación es ayudar a responder si es viable la implementación del programa, dada la situación actual, así como también qué aspectos deben ajustarse para asegurar su viabilidad.

La viabilidad de implementar un nuevo programa público debe tomar en consideración diferentes aspectos (Di Virgilio, Solano, 2012):

- *Viabilidad política*: esto supone analizar los intereses y expectativas de los actores involucrados en el programa, y la manera en que ello pueden incidir en el logro de los resultados buscados. Esto último variará de acuerdo con los recursos de poder y capacidades de esos actores.
- *Viabilidad organizacional*: se refiere a la capacidad del área que implementará el programa en términos de sus funciones, sus regulaciones, los canales de comunicación, los sistemas de información, el perfil de sus recursos humanos, el despliegue territorial de sus unidades, entre otros.
- *Viabilidad económico-financiera*: considera en qué medida se cuenta con los recursos presupuestarios para que el programa pueda ejecutarse.
- *Viabilidad jurídica*: se trata de un aspecto particularmente relevante para aquellos programas orientados a niñez y adolescencia por las características específicas de la población con la que se trabaja. Para garantizar su viabilidad será necesario considerar que se ajuste a las leyes nacionales y regulaciones locales, así como también a los tratados o convenios internacionales que el país haya suscrito en esta materia.
- *Viabilidad sociocultural*: consiste en preguntarse si el programa que se implementará es viable en relación con los valores, normas, creencias, tradiciones, costumbres, actitudes y mentalidades de las personas a quienes va dirigido.

Vayamos ahora a nuestro ejemplo, el programa “Lectura desde pequeños”. ¿Cómo se podrían aplicar las anteriores dimensiones a una evaluación de viabilidad de dicho programa?

- El análisis de *viabilidad política* debería considerar en qué medida el programa y las acciones que propone significan un costo o un beneficio para los distintos actores involucrados, y de qué tipo de costo o beneficio se trata. En particular interesa conocer si afecta de alguna manera, cuánto y cómo, las relaciones entre niveles de



Gobierno: central, regional, local, o con organismos de otros sectores de políticas. Sobre esta base podremos anticipar cuáles son los actores que apoyarían o rechazarían nuestra propuesta.

- Podría suceder, por ejemplo, que los gobiernos regionales o locales fueran reticentes a un modelo de gestión que se basa en la capacitación ofrecida por organizaciones sociales. También que se detectaran posibles conflictos con el Ministerio de Desarrollo Social, del cual dependen los centros de desarrollo infantil, por la intervención del Ministerio de Cultura y Educación en un ámbito de su competencia. Identificar oportunamente estas cuestiones resulta fundamental para garantizar la viabilidad política del programa.
- Por su parte el análisis de la *viabilidad organizacional* supone analizar si las organizaciones involucradas en la gestión del programa cuentan con las capacidades y recursos requeridos para llevar adelante las funciones que les serán asignadas.
- En nuestro ejemplo el Ministerio de Cultura y Educación es responsable por la definición de los lineamientos estratégicos de la capacitación, así como también por su supervisión. En vista de ello resulta fundamental conocer, por ejemplo, si cuenta con personal técnico calificado como para llevar a cabo la primera de esas funciones, así como también si dispone de personal con tiempo suficiente como para desplegar en terreno operativos de supervisión y de los recursos económicos que permitan afrontar ese gasto.
- En términos de *viabilidad económico-financiera* habrá que estimar si se cuenta con un presupuesto suficiente para hacer frente a los gastos derivados de las diferentes líneas de intervención, incluyendo la adquisición de los libros y mobiliario, y la capacitación de los docentes y madres cuidadoras. Como se espera el aporte de los gobiernos locales para la financiación de obras de reparaciones menores se deberá analizar también su capacidad presupuestaria para hacer efectivos esos aportes.
- Al momento de analizar su *viabilidad jurídica* deberá tomarse en consideración que el programa está planteado desde una perspectiva particular, la perspectiva de derechos, y, por lo tanto, se deberá indagar en qué medida otros marcos normativos —leyes nacionales, regulaciones de los gobiernos regionales y locales, propias de los organismos involucrados— son acordes o podrían, por el contrario, suponer algún obstáculo.
- Finalmente, en lo que concierne a la *viabilidad sociocultural* se impone considerar en qué medida las acciones propuestas por el programa son acordes a las creencias, costumbres y valores de quienes recibirán los servicios o bienes ofrecidos por el programa. En ocasiones, por ejemplo, programas diseñados y probados en contextos urbanos presentan inconvenientes al ser replicados en poblaciones rurales.

- Podría suceder que los docentes no estén acostumbrados ni consideren apropiado ser capacitados por referentes de organizaciones sociales. En ese caso ofrecerían resistencia a las acciones que el programa pretenderá desarrollar en los centros de desarrollo infantil. Así mismo podríamos descubrir que el tipo de vínculo que las familias establecen con estos centros no es armónico, o bien que las actividades requerirán un tiempo que las familias no tienen disponible. Detectar y anticipar este tipo de cuestiones contribuye a garantizar la viabilidad sociocultural del programa.

## Evaluación de procesos

### Características generales

Su objetivo fundamental consiste en analizar los procesos a través de los cuales un programa está siendo implementado para identificar cómo están funcionando sus distintos componentes y actividades. Este tipo de evaluación permite valorar en qué medida el programa es capaz de generar los productos planificados e identificar las razones operacionales que influyen en que se logren o no esos productos.

Un *proceso* es una serie de actividades lógicamente relacionadas que utilizan insumos —personas, procedimientos, máquinas, materiales— para producir un resultado —bien o servicio que entrega el programa—. En un programa cada tipo de producto puede ser la consecuencia de uno o más procesos y actividades vinculados entre sí.

---

### Preguntas que responde

La evaluación de procesos busca responder preguntas de carácter descriptivo como las siguientes (HM Treasury 2011):

- ¿Qué procesos y actividades son realizados para producir un determinado bien o servicio o producto?
- ¿Qué características tienen esos procesos y actividades?, ¿quiénes están a cargo de los mismos?
- ¿Los procesos y las actividades se corresponden con lo planificado?
- ¿El programa se implementó de manera consistente en distintos lugares/poblaciones o hubo importantes variaciones en el proceso de implementación?
- ¿Los gastos se realizaron de acuerdo a lo presupuestado o surgieron costos no previstos?

- ¿Cuál fue la experiencia y percepción de los participantes en el proceso de implementación?, ¿qué es lo que ellos consideraron que funcionó peor y lo que funcionó mejor?, ¿por qué?
- ¿Esta percepción es similar para distintos grupos involucrados en el programa —equipo central, ejecutores, destinatarios, organizaciones aliadas—?
- ¿Qué factores facilitaron u obstaculizaron el logro de los resultados esperados?
- ¿Qué aspectos del proceso de implementación condujeron a resultados no esperados?
- ¿Cómo se pueden mejorar los procesos implicados en la implementación?
- ¿Se observan los mecanismos causales que en la teoría del cambio del programa vinculan a las actividades con los resultados?

### Información que proporciona al gestor

La evaluación de procesos permite la detección temprana de problemas en el desarrollo de las operaciones del programa, de forma que se puedan identificar formas de mejorar los procesos de entrega de bienes y servicios y el funcionamiento del programa en general. Así mismo permite complementar una evaluación de impacto (al respecto ver sección Evaluación de impacto) al analizar las razones por las cuales se obtuvieron o no los resultados que se buscaban. De esa manera se puede distinguir si el programa ha sido afectado por una mala implementación o si, por el contrario, hubo alguna falla en la teoría de cambio subyacente en el mismo. Así mismo, en el caso de aquellos programas que alcanzan sus objetivos, una evaluación de procesos puede indicar qué elementos del programa son más influyentes en ese logro (HM Treasury 2011).

### Metodologías utilizadas

La información de los procesos del programa puede organizarse en un mapa. Para ello se requiere (DPN, 2012):

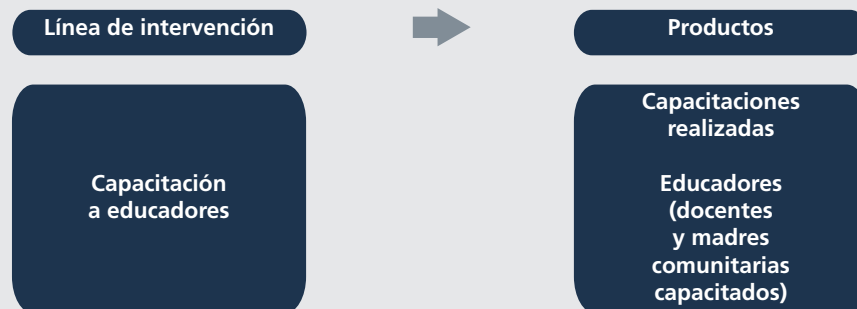
- Hacer un listado exhaustivo de los principales procesos requeridos para la producción y distribución de los productos o servicios del programa —p. ej. compra de insumos, contratación de profesionales y técnicos, capacitación de operadores, identificación e incorporación de destinatarios, etc.—.
- Definir qué se pretende obtener con cada proceso y para qué, sus características cualitativas y las metas por periodo.
- Cuantificar el tiempo que requiere cada proceso especificando si es implementado solo una vez o si es repetitivo o permanente.

A su vez, en cada proceso se debe:

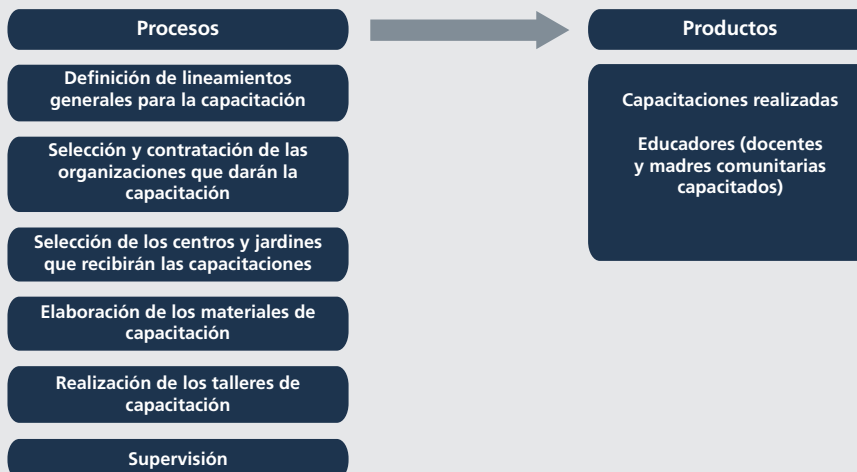
- Listar todas las actividades y subprocesos internos requeridos para alcanzar los resultados esperados.
- Especificar los objetivos y metas por actividad, considerando indicadores de cantidad, tiempo y estándar de calidad.
- Identificar a los responsables de las actividades.

A continuación, se aplican estas consideraciones a nuestro ejemplo para poder pensar de qué forma se podría llevar a cabo una evaluación de los procesos involucrados en el programa “Lectura desde pequeños”. Para ello se focalizará una de las líneas principales de intervención: la de capacitación a los educadores, docentes y madres cuidadoras, la cual es realizada por referentes de organizaciones sociales con experiencia en la promoción de la lectura, bajo supervisión del Ministerio de Cultura y Educación, Gobierno central.

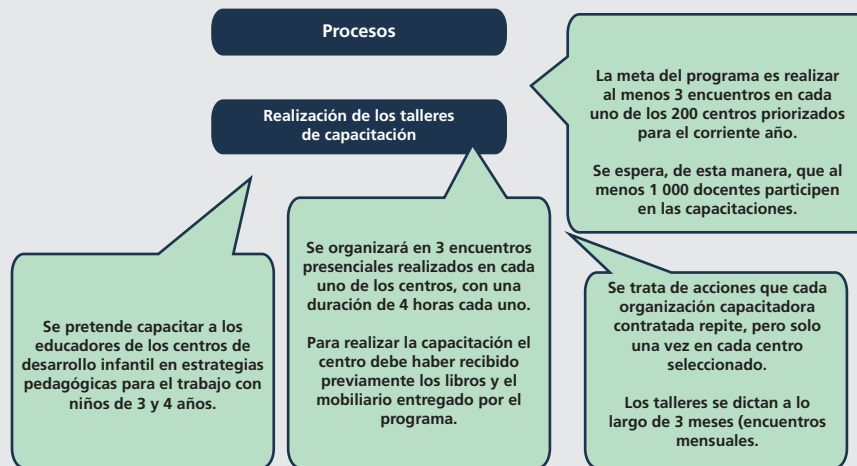
- En el caso de esta línea de intervención, el “producto” sería tanto el “curso de capacitación” como el “docente y madre cuidadora capacitada”. La vinculación entre estos conceptos podría graficarse de esta forma:



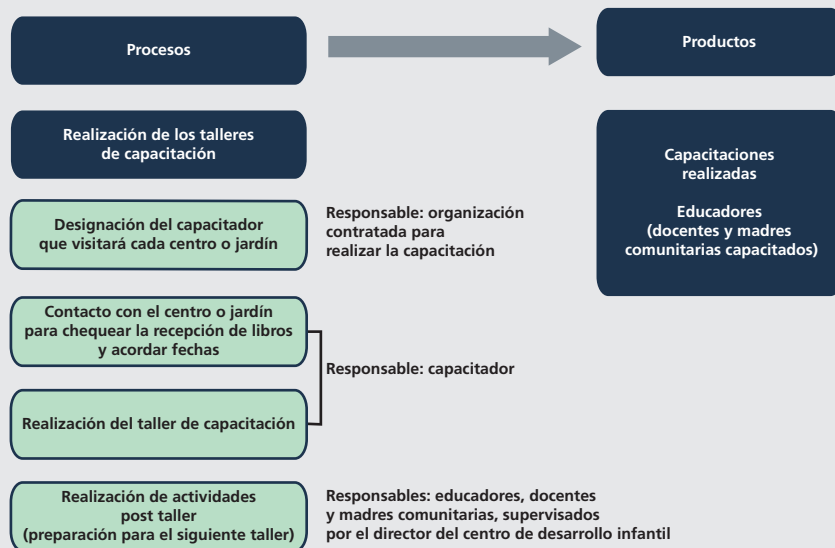
- ¿Qué procesos podemos identificar dentro de esa línea de intervención? El gráfico que se muestra a continuación plantea una desagregación posible.



- Se tomará ahora uno de esos procesos para poder definir con mayor claridad qué es lo que se pretende y cómo y cuál sería la meta.



A su vez si desglosamos este proceso podemos encontrar diferentes actividades que hacen parte del mismo con sus respectivos responsables. Esto permite identificar que la concreción de algunos de los procesos y actividades quedan bajo la responsabilidad del equipo central a cargo del programa, mientras que otros requieren de las organizaciones aliadas o a las cuales se tercerizan algunas funciones. Constatar en cuáles de los procesos se dan los “cuellos de botella” resulta entonces fundamental para los programas que tienen esas características en cuanto al modelo de gestión.



Sobre la base de los esquemas antes planteados la evaluación del programa “Lectura desde pequeños” podría arrojar, por ejemplo, algunas conclusiones respecto de los siguientes aspectos:

- Qué es lo que funcionó y lo que no funcionó respecto del proceso de “realización de los talleres de capacitación”, de acuerdo con la perspectiva de diferentes actores involucrados —referente de la organización capacitadora, capacitador, docentes y madres cuidadoras que recibieron la capacitación, equipo central del programa—.
- Brechas en la implementación tomando como base la comparación entre las previsiones, características cualitativas del proceso y metas y lo que sucedió efectivamente.
- diferencias de implementación en distintos centros o entre diferentes organizaciones encargadas de la capacitación.
- Aspectos que fueron mejor valorados y problemas —p. ej. dificultades para acordar fechas de capacitación, demoras ocasionadas en la entrega tardía de los libros y equipamiento, que retrasaron la capacitación—.
- Identificación de los centros que no recibieron la capacitación y motivos —errónea focalización, falta de insumos, poca predisposición para recibir al capacitador—.

Veamos ahora la manera en que la evaluación de procesos ha sido aplicada a un caso real. Se trata del programa Fiesta de la Lectura, implementado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Entre los años 2013 y 2014, este programa fue sometido a una evaluación externa que indagó, entre otras cuestiones, acerca de los procesos y las actividades que hacen parte del mismo (Econometría Consultores, 2014). El cuadro que se presenta a continuación expone las principales características y hallazgos de dicho estudio.

### Evaluación de procesos del programa Fiesta de la Lectura (ICBF—Colombia)

Con el propósito de llevar a cabo la evaluación de este programa se recogió información tanto de fuentes primarias como secundarias. El relevamiento de información incluyó la revisión de informes administrativos, la realización de encuestas, entrevistas y grupos focales. Se incluyeron los testimonios de funcionarios, madres comunitarias, agentes educativos, directivos de las unidades de servicio donde funcionaba el programa y padres de familia. También se realizó observación estructurada de las actividades y se mantuvo charlas informales con los niños.

La evaluación de procesos tomó como referencia tres de ellos: a) la dotación de recursos; b) la formación, y c) el seguimiento y la asistencia técnica. Para su análisis, cada uno de estos procesos fue desagregado, a su vez, en subprocesos más específicos. Así, por ejemplo, el proceso de “dotación de recursos” fue descompuesto en a.1) planeación; a.2) operación logística, y a.3) distribución al último eslabón.

La evaluación concluyó acerca del buen funcionamiento de la mayor parte de los procesos y subprocesos involucrados en el programa. También permitió detectar en cuáles

de ellos, en términos comparativos, se generaban “cuellos de botella”. Por ejemplo, en cuanto a la “dotación de recursos” se pudo comprobar que tanto la planeación como la operación logística funcionaban de acuerdo a lo previsto, pero que existían algunas dificultades en cuanto a la distribución al último eslabón, y que estas se relacionaban con el cumplimiento de los criterios de focalización (Econometría Consultores, 2014).

### Cuadro 3.

#### Evaluación ejecutiva

La *evaluación ejecutiva* es un tipo de evaluación rápida que permite tener una comprensión general del programa en un periodo corto. Pone el acento en la generación de información que pueda ser utilizada en forma expedita en la gestión, a la vez que permite identificar prioridades para próximas evaluaciones. Una de sus principales características es el hecho de que mayormente usa información secundaria ya disponible por el programa, la que puede ser complementada por otras fuentes primarias: encuestas y grupos focales.

Las evaluaciones ejecutivas permiten responder preguntas referidas, por ejemplo, al desempeño general del programa, la concordancia entre el diseño e implementación, la satisfacción de los usuarios o la pertinencia de seguir financiando un programa. También posibilita reconstruir la cadena de resultados y detectar cuellos de botella en la entrega de productos y servicios. No obstante estos aportes no permite analizar resultados a mediano o largo plazo, así como tampoco atribuir resultados a la intervención (DNP, 2012).

## Evaluación de resultados

### Características generales

La evaluación de resultados se utiliza para estudiar los cambios en las condiciones de los destinatarios de un programa, luego de su implementación. Estos cambios pueden ser directos o indirectos.

Es importante notar que la evaluación de resultados *no permite atribuir los resultados observados de manera exclusiva al programa evaluado*. Esto sucede debido a que los métodos utilizados presentan limitaciones en cuanto a sus posibilidades para probar las relaciones de causalidad. En consecuencia este tipo de evaluación nos permite identificar resultados que cronológicamente han sucedido con posterioridad a la ejecución del programa, pero no nos permite afirmar categóricamente que se han debido exclusivamente al mismo, ya que puede suceder que hayan intervenido otros factores. Por este motivo se suele afirmar que la evaluación de resultados se centra en los *efectos brutos* de un programa.

Los *efectos brutos* son los cambios observados luego de la implementación del programa que incluyen tanto los efectos netos producidos por el programa, así como también aquellos que pueden haber sido producidos por otros factores.

---

Es importante notar que la utilidad de la evaluación de resultados varía según en qué eslabón de la cadena de valor del programa nos ubiquemos. Algunos *resultados* aparecen muy próximos al *producto*, bien o servicio ofrecido por el programa, mientras que otros se hallan más alejados. La evaluación de resultados puede ser particularmente útil en el primero de esos casos ya que se presume que por su cercanía hay una alta probabilidad de que tales resultados hayan sido generados, efectivamente, por el programa. Por lo general los cambios en estos eslabones de la cadena de valor son observables en el corto y mediano plazo.

### Preguntas que responde

La evaluación de resultados responde las siguientes preguntas (DNP, 2012):

- ¿Qué cambios se esperaban como resultado de la entrega de los productos o servicios del programa?
- ¿Cuáles son los resultados críticos que el programa trata de lograr?
- ¿Qué resultados de corto y mediano plazo generó el programa?
- ¿Qué tan efectivo fue el programa en lograr sus objetivos de corto y mediano plazo?

### Información que proporciona al gestor

Este tipo de evaluaciones es de gran utilidad para:

- Realizar un análisis descriptivo de los cambios que ha generado la intervención, sin tener certeza sobre la magnitud del cambio ocasionado únicamente por el programa.
- Identificar las modificaciones de los comportamientos y contextos relacionados con la población receptora de los productos o servicios del programa.

### Metodologías utilizadas

#### *Comparación antes-después*

Un tipo de análisis frecuentemente utilizado para analizar los resultados de un programa es la comparación de la situación de sus destinatarios *antes* y *después* de la intervención del programa, en relación con alguna variable que



resulte de interés y respecto de la cual se espere algún cambio. Los resultados se obtienen calculando la diferencia entre el valor de dicha variable en dos momentos diferentes en el tiempo.

La información provista por este tipo de análisis puede resultar valiosa para proveer evidencia preliminar sobre la eficacia de un programa, aunque no permita atribuir la causa del cambio observado en dichas variables a su intervención. Este tipo de análisis es más útil para evaluar los resultados inmediatos en el corto plazo ya que cuanto mayor sea el tiempo transcurrido entre la medición previa y la medición posterior, habrá mayores oportunidades para que eventos ajenos al programa interfieran (Gertler, et ál., 2011).

### *Relevamiento cualitativo de resultados obtenidos*

Otro grupo de metodologías se centra en relevar los resultados obtenidos luego de la intervención haciendo foco en las percepciones que sobre esto tienen los actores que han estado involucrados en la gestión del programa, así como también la de sus destinatarios. Estas metodologías hacen uso de técnicas cualitativas de relevamiento y sistematización de la información y, en ocasiones, plantean estrategias participativas.

En este punto interesa destacar la *sistematización de experiencias*, metodología surgida y desarrollada en nuestra región. Ella pone el foco de atención en el análisis de los procesos de cambio, las actividades e interacciones entre los actores y los factores contextuales para explicar *qué sucedió, cómo sucedió y por qué sucedió*. Este proceso de reconstitución y análisis crítico de una intervención es realizado con la activa participación de los actores involucrados, con el objetivo de extraer lecciones que pueden mejorar la eficiencia y efectividad de las intervenciones. Para ello, se generan espacios donde las personas pueden compartir sus experiencias, confrontar distintas visiones y discutir sus opiniones (Tapella, Rodríguez Bilella, 2014).

#### **Cuadro 4**

##### **Evaluación participativa**

Algunas evaluaciones incorporan la perspectiva de todos aquellos que, de un modo u otro, se vinculan con el programa evaluado porque tienen intereses involucrados o pueden verse afectados por él. A este tipo de estudios se los llama *evaluaciones participativas* (Niremberg, 2009).

En estas evaluaciones el foco está puesto no solo en analizar las visiones y comportamientos de los actores involucrados —gestores, técnicos, destinatarios, organizaciones

sociales— sino también en *hacer una valoración del mismo de manera conjunta*. Para ello se da prioridad a la utilización de métodos deliberativos y participativos en el relevamiento y/o sistematización de la información.

Esta forma de llevar a cabo la evaluación implica identificar cuáles son los reclamos, preocupaciones y temas relevantes desde diferentes perspectivas. También, supone que cada grupo deba confrontar y tomar en consideración los puntos de vista de los otros, lo que deriva en un *proceso de aprendizaje*. En este marco el papel del evaluador consiste en facilitar las negociaciones entre los actores, permitiendo que se reflejen sus múltiples interpretaciones (Guba, Lincoln, 1989).

Las evaluaciones participativas pueden ser particularmente útiles en el caso de programas de primera infancia, los cuales usualmente se gestionan en alianza o con la colaboración de gobiernos locales y organizaciones sociales. El hecho de tomar parte activa en el desarrollo de la evaluación permite no solo contrastar las perspectivas que respecto del programa tienen los diferentes actores involucrados en su desarrollo, desde técnicos del nivel central a madres cuidadoras de una organización comunitaria, sino que también contribuye a su empoderamiento y a la apropiación de las enseñanzas surgidas del proceso de evaluación.

No obstante uno de los principales retos para su aplicación consiste en el fortalecimiento de ciertas competencias —análisis y comparación de información, generación de opiniones basadas en la evidencia— en forma previa o simultánea al desarrollo de la evaluación. Esto se requiere porque los actores consultados no son *fuentes de información*, debido a que llevan a cabo el proceso de evaluación.

Algunas de las técnicas utilizadas como parte de las evaluaciones participativas son las siguientes:

- Técnicas que parten de una reflexión individual. La técnica del “grupo nominal” combina una primera fase de reflexión y análisis individual, apropiada para la generación de ideas y dimensiones del problema, con una segunda fase de reflexión colectiva y una tercera de votación individual. En la técnica del *brainwriting*, la formulación de las ideas iniciales es realizada por el propio evaluador (Apodaca, 1999). Estas técnicas podrían aplicarse, por ejemplo, para lograr reflexiones colectivas entre los miembros de una organización ejecutora del programa en relación con el funcionamiento del mismo.
- Técnicas centradas en la interacción. Por ejemplo, la técnica denominada “impresiones de la comunidad” permite integrar y contrastar la información oficial con la información de los participantes. Para su desarrollo, se realizan entrevistas con informantes clave, se recogen datos acerca de algunos indicadores seleccionados y posteriormente se organiza un foro (Apodaca, 1999). Podríamos utilizar esta técnica para comparar los datos respecto de los indicadores que registra el equipo

central del programa —porcentaje de cobertura, porcentaje de acciones realizadas/ programadas, ejecución presupuestaria— con la información y/o percepciones que los actores involucrados tienen al respecto.

- Técnicas con un componente lúdico: juegos de simulación, dramatizaciones o mapeo participativo (Tapella, 2014). Apuntan a utilizar el juego no solo como un momento recreativo o “rompehielos” en las dinámicas grupales sino como una estrategia orientada a tratar un tema complejo cuyo abordaje requiere de conocimientos previos, pero que también demanda opiniones y opciones personales, realizadas en un contexto horizontal y no impositivo (Tapella, 2004). Retomando nuestro ejemplo se podría pedir a los miembros de una organización ejecutora que reproduzcan la manera en que llevarían a cabo estrategias pedagógicas orientadas a acercar los niños a la lectura. Esto permitiría no solo comprobar el carácter más tradicional o innovador de tales prácticas sino también identificar elementos facilitadores y obstaculizadores de la gestión del programa.

Se retoma ahora el ejemplo de “Lectura desde pequeños”. ¿Qué se podría considerar como parte de una evaluación de resultados?, ¿de qué forma se la podría realizar?

Dependiendo de los intereses y recursos disponibles, se podría indagar acerca de:

- El conocimiento que los docentes han adquirido acerca de nuevas estrategias pedagógicas para promover el acercamiento a la lectura y a diversas expresiones artísticas y lúdicas del lenguaje en niños de 3 a 4 años de edad. Lo anterior se puede comprobar, por ejemplo, a partir de la aplicación de pruebas que permitan chequear qué prácticas eran conocidas antes de realizar la capacitación y sobre cuáles adquirieron información como parte de la misma. Esto se logra realizando un relevamiento previo y uno posterior, o bien solo uno posterior, donde se consulte por el conocimiento previo. La información provista por los educadores que han recibido la capacitación podría ser complementada por la opinión de quienes fueron sus capacitadores.
- *La aplicación efectiva y frecuencia de esas prácticas pedagógicas en el aula*, es decir su implementación como parte de las actividades regulares en los centros de desarrollo infantil. Se puede comprobar de diferentes formas. Una de ellas es preguntando a los docentes y madres cuidadoras por las modificaciones realizadas —¿qué estrategias utilizaban antes y cuáles incorporaron ahora?, ¿con qué frecuencia se aplican las nuevas estrategias?—. Otra manera es consultar a otros actores vinculados al ámbito educativo, como directores o supervisores de los centros, quienes seguramente tienen una mirada más general. Así mismo se pueden revisar las pla-

nificaciones para chequear, a partir de la documentación, qué estrategias se han adoptado, lo cual se puede complementar con observaciones de las clases.

- *El acercamiento de los niños a la lectura y a diversas expresiones artísticas y lúdicas del lenguaje:* también en este caso se pueden aplicar diferentes opciones para relevar la información necesaria que nos permita concluir si efectivamente hubo una modificación en este aspecto. Se puede consultar a las docentes y madres comunitarias —p. ej. ¿los niños, por iniciativa propia, buscan libros de la biblioteca del aula?, ¿lo hacían con anterioridad?—. También se puede relevar el testimonio de las familias —p. ej. ¿los niños piden que les lean historias?, ¿lo hacían anteriormente?—. Finalmente se puede observar una clase para comprobar en forma directa el comportamiento de los niños frente a los libros que les son ofrecidos.

Además de hacer foco en los procesos (tema analizado en la sección Evaluación de procesos) la evaluación del programa Fiesta de la Lectura, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, también analizó sus resultados (Econometría Consultores, 2014). A continuación se presentan las principales características de esa parte del estudio, así como también sus hallazgos más relevantes.

### Evaluación de resultados del programa Fiesta de la Lectura (ICBF–Colombia)

Para realizar dicha evaluación se estableció una metodología basada en la combinación de información primaria y secundaria, tanto cuantitativa como cualitativa, que permitiera estudiar desde diferentes perspectivas los resultados y efectos percibidos sobre los beneficiarios: agentes educativos, niños y padres de familia.

Los resultados analizados cubrieron diferentes aspectos: a) resultados en términos de modificación de las prácticas pedagógicas y de las dinámicas normales de las unidades de atención; b) resultados en cuanto a la vinculación y el involucramiento de los padres de familia; c) resultados sobre el uso de la biblioteca infantil dentro de las actividades pedagógicas y formas de uso de los libros por parte de los niños; y d) resultados de las alianzas estratégicas orientadas a la sostenibilidad de las bibliotecas y la integración con las actividades culturales de los municipios (Econometría Consultores, 2014).

Algunas de las principales conclusiones a las que se arribó en términos de resultados fueron las siguientes: a) antes de la llegada del programa en las unidades de servicio se llevaban a cabo entre 4 y 5 prácticas orientadas a la promoción de la lectura, pero posteriormente se incorporaron entre 1 y 2 adicionales; b) pese a que muchos educadores disponían previamente de herramientas que les permitían interactuar de

manera proactiva con los libros, el programa significó la posibilidad de diversificar sus actividades diarias; c) los padres indican que ellos también han tenido que abordar acciones para fomentar la lectura de sus hijos: por ejemplo, el 79% afirma que desde la casa se apoya el trabajo del educador —con relatos, adivinanzas, historias o cuentos—, el 65% ha tenido que conseguir libros, el 33% debió aprender a leer; d) el testimonio de los padres de familia permite identificar también cambios en las conductas de los niños: el 92% afirma que sus hijos piden que les lean en sus casas, mientras que el 65% imita a su educador y le “lee” a los hermanos más pequeños (Econometría Consultores, 2014).

## Evaluación de impacto

### Características generales

Una evaluación de impacto valora los cambios que *pueden atribuirse* de manera exclusiva a un programa. Por consiguiente, su principal objetivo es identificar la *relación causal* entre el programa y sus resultados<sup>6</sup>.

De acuerdo con la definición del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la oecd los *impactos* son los efectos positivos y negativos, deseados y no deseados, directos e indirectos, primarios y secundarios, que produce una intervención. Normalmente, se entiende que los impactos ocurren después, y como consecuencia, de resultados intermedios. La diferencia entre resultados e impactos puede ser relativa, y depende de los objetivos establecidos en una intervención (Bamberger, 2012).

Fundamentalmente, la evaluación de impacto implica:

- identificar si se ha observado un cambio en la población destinataria en relación a determinadas variables resultado que son de interés (*efectos*) y
- determinar si el programa es responsable de dichos cambios (*atribución*).

El enfoque en la causalidad y la atribución son las características distintivas de las evaluaciones de impacto (Gertler, et ál., 2011). En este tipo de evaluación, se requiere “aislar” los cambios observados en las variables resultado que pueden ser atribuidos de manera exclusiva al programa de aquellos otros factores intervinientes (Rossi, Freeman, Lipsey, 1999).

---

6 Cabe señalar que existen diferentes concepciones acerca de lo que es una evaluación de impacto. Aquí tomamos la más extendida que la asocia con la aplicación de determinados métodos —experimentales y cuasiexperimentales— para el relevamiento de la información (Gertler, et ál., 2011).

Se llama *efectos netos* a los cambios observados en algún aspecto de interés luego de la implementación de un programa. Estos cambios deben poder ser atribuidos a este programa y aislados de la influencia de otros factores que también pueden afectarlo.

---

Para poder “aislar” los efectos netos es necesario *estimar el contrafactual*, es decir el resultado que se hubiera observado para los participantes del programa evaluado si no hubieran intervenido en el mismo. Dado que es imposible observar a la misma persona u organización en dos situaciones diferentes en el mismo momento, participando del programa y no participando, se busca simular ese tipo de situaciones a partir del uso de *grupos de control*. Estos permiten comparar las condiciones de los grupos que han recibido la intervención con grupos equivalentes que no la han recibido. Para que la comparación sea válida los grupos deben ser equivalentes, es decir, en promedio sus miembros deben ser similares respecto de características observables y no observables y solo diferir en su exposición o no al programa evaluado (Gertler, et ál., 2011). Una vez que se ha identificado un grupo de comparación válido se calcula el impacto del programa sobre el resultado de interés.

### **Información que proporciona al gestor**

Este tipo de evaluaciones es de utilidad para identificar qué cambios pueden ser atribuidos al programa evaluado.

### **Metodologías utilizadas**

#### *Métodos experimentales*

Hay distintas estrategias para estimar un contrafactual válido. La principal ventaja de los métodos experimentales es que permiten igualar a las personas en el grupo de tratamiento con las personas en el grupo de control en relación con todas las variables posibles, las observables y las no observables, que pueden influir sobre los resultados que se busca analizar. Para lograrlo se seleccionan los grupos de tratamiento y de control de manera aleatoria, es decir, todas las unidades de la población de interés tienen la misma probabilidad de ser asignadas al tratamiento. De esta manera se reduce la posibilidad de que otros factores distintos a la intervención afecten los resultados, así como también discriminar los efectos producidos por la intervención de los efectos producidos por otras variables intervinientes y de las diferencias preexistentes entre los grupos. En consecuencia el evaluador puede inferir que cualquier diferencia entre

los dos grupos fue causada por el programa, debido a que, en promedio, los dos grupos son similares.

### *Métodos cuasiexperimentales*

Al igual que los métodos experimentales, los cuasiexperimentales buscan identificar el efecto causal de un programa a partir de la estimación del contrafactual, es decir de la identificación de los resultados obtenidos ante la ausencia de la intervención. Pero, a diferencia de aquellos, los grupos de tratamiento y de control son seleccionados a partir de la identificación de características observables que se considera pueden influir sobre los resultados que se buscan analizar y que sean similares entre ellos.

Se retoma ahora el ejemplo del programa “Lectura desde pequeños”. Pensemos que queremos evaluar la mejora en las habilidades lingüísticas como resultado de la intervención del programa. ¿De qué manera podría llevarse a cabo una evaluación de impacto que permita atribuir los resultados hallados al programa?

Idealmente, para aplicar una metodología experimental o cuasiexperimental, se requiere contar con información que permita caracterizar a las unidades que formarán parte de cada uno de los grupos, experimental y de control, en el momento previo a la intervención de forma de asegurar que se trate de grupos efectivamente equivalentes. Sin embargo esto no siempre es posible por lo cual una opción es la de plantear comparaciones en función de aquellas características que se considera pueden afectar el resultado de nuestro interés. Por ejemplo, en este caso, un factor que podrían incidir en el resultado analizado es el nivel educativo de los padres. Entonces las comparaciones se plantearían entre niños que participan y que no participan cuyos padres tienen similares niveles de educación.

En cada uno de esos grupos deberíamos relevar la situación inicial o “línea de base”. Como hemos mencionado previamente (ver sección Evaluación *ex ante*) en materia de desarrollo infantil existen diferentes herramientas —pruebas, escalas— que permiten medir las competencias adquiridas en distintas áreas, entre ellas, las habilidades asociadas al lenguaje. Son aplicadas mediante observación del niño o bien con preguntas que se realizan a los miembros de la familia o cuidadores. En ocasiones los evaluadores optan por construir sus propios instrumentos de medición, desagregando en indicadores aquellas dimensiones y variables que hacen parte del resultado que se busca medir. Una tercera alternativa, aplicable a los alumnos de educación básica, podría ser la de utilizar los resultados de algunos operativos de evaluación de aprendizajes para el área que les compete.

La medición en el momento “después” deberá ser realizada para ambos grupos, tomando como referencia las mismas dimensiones y aplicando idénticas herramientas. Los resultados obtenidos pueden ser comparados tanto dentro de cada grupo, el momento “antes” con el momento “después”, así como también entre grupos: aquellos niños que recibieron la intervención del programa con quienes no participaron del mismo.

En caso de hallarse diferencias en los valores referidos a aquellos resultados que son de nuestro interés se deberá chequear si estas son estadísticamente significativas. Tales cambios podrán ser atribuidos al programa, en virtud de la metodología que se utilizó para llegar a esas conclusiones.

Nos referiremos ahora a un caso real, el de la evaluación de los Hogares Infantiles, HI, gestionados desde el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. Se trata de centros de atención integral y educación inicial para niños entre los 6 meses y los 5 años de edad, los cuales son administrados por asociaciones de padres de familia y otras entidades sin fines de lucro. Funcionan en lugares que cumplen con los lineamientos definidos por el ICBF para la atención de la primera infancia. La evaluación de impacto implementada a estos hogares buscó analizar los efectos de diferentes modalidades del programa sobre el desarrollo integral de los niños atendidos. Una de esas modalidades incluía, entre otras líneas de acción, un programa de lectura para niños, maestras y padres ofrecido a través de una fundación (Universidad de los Andes, et ál., s. f.). A continuación se presentan las principales características de dicho estudio y sus conclusiones más relevantes en términos de impactos.

### Evaluación de impacto del programa Hogares Infantiles (ICBF–Colombia)

Para llevar a cabo la evaluación de impacto a este programa se realizó un diseño experimental que abarcó 8 ciudades del país y se tomó una muestra de 120 Hogares Infantiles, HI (alrededor de 1 900 niños entre los 18 y 36 meses de edad). Se estudiaron los impactos de dos modalidades del programa, (denominadas HIM y HIM + FE)<sup>7</sup> con respecto al grupo de control. También se observó si había algún efecto adicional de la modalidad HIM + FE

7 La modalidad HIM (Hogar Infantil Mejorado) incluía la contratación de personal y profesionales adicionales y la dotación de materiales pedagógicos. Por su parte la modalidad HIM + FE (Hogar Infantil Mejorado más componente de la Fundación Éxito) incluía, además de lo anterior, mejoramiento nutricional con un componente en hábitos saludables en el hogar, formación —diplomado— en atención a la primera infancia para un subconjunto de agentes educativos y el mencionado programa de promoción de lectura.



con respecto a la HIM. Finalmente se analizó si los impactos de las intervenciones variaban según las características de los niños: edad, sexo, particularidades de los padres, niveles iniciales de desarrollo.

La evaluación de impacto fue complementada con una evaluación cualitativa de implementación que se llevó a cabo en 12 HI de la muestra a través de entrevistas en profundidad, grupos focales y una actividad dirigida con técnicas proyectivas de dibujo de la cual participaron los niños mayores de 4 años.

Debido a que la intervención evaluada fue implementada en HI la asignación a los tres grupos se hizo a ese nivel. Quedaron conformados, entonces, tres grupos: control —programa regular, sin mejoras—, tratamiento HIM y tratamiento HIM + FE. Los HI fueron asignados aleatoriamente a cada uno de esos grupos.

Por su parte los efectos en el desarrollo fueron medidos a nivel individual, comparando la situación de los niños matriculados en los diferentes grupos en términos de estado nutricional, desarrollo cognitivo, desarrollo verbal y desarrollo emocional. Para medir estas cuestiones se utilizaron instrumentos ya disponibles y probados por la comunidad científica a nivel internacional. Así, por ejemplo, en el caso del desarrollo cognitivo y lenguaje se utilizó la prueba de valoración directa Batería III Woodcock-Muñoz, la cual consiste en una batería de valoración estandarizada de habilidades cognitivas y de aprovechamiento para niños mayores de 36 meses de edad. Mide alfabetismo emergente, formación de conceptos y desarrollo verbal, entre otros. Entre el relevamiento de la línea de base y el primer seguimiento transcurrieron, en promedio, 18 meses.

Como parte de las conclusiones de la evaluación se reportan: a) un efecto positivo y significativo de HIM + FE sobre el desarrollo cognitivo y de lenguaje, con respecto a los otros dos grupos —control y HIM—. Este efecto representa un impacto grande comparado con intervenciones similares que han sido evaluadas en otros países de la región; b) Un efecto positivo y significativo de HIM + FE sobre HIM en habilidades de prelectura los cuales se asocian tanto al programa de lectura, como también a la mayor participación de los padres y al entrenamiento de agentes educativos; c) No se reportan efectos de HIM sobre desarrollo cognitivo y de lenguaje o habilidades de prelectura en comparación con el grupo de control (Universidad de los Andes, et ál., s. f.).

## Cuadro 5

### ¿Cuándo usar evaluación de resultados y cuándo optar por evaluación de impacto?

Las evaluaciones de impacto, diseños experimentales o cuasiexperimentales, aportan algo que no pueden ofrecer las evaluaciones de resultado: permiten atribuir un determinado resultado o efecto al programa evaluado. Sin embargo usualmente son más

costosas y complejas de realizar que otros tipos de evaluaciones. También en ocasiones son poco factibles ya sea por ausencia de información o consideraciones éticas.

Algunas corrientes teóricas sobre evaluación han criticado enfáticamente el hecho de que se considere a las evaluaciones de impacto como el “estándar de oro”, es decir, el patrón que marca aquello que es deseable en esta materia. En contraposición a esta idea hay quienes plantean la conveniencia de que ante la opción de realizar una evaluación sea el gestor quien piense qué tipo de evidencia es la que necesita para determinar el valor del programa, y cuál es la relación costo-beneficio de obtenerla (Patton, 2008).

## Monitoreo

### Diferencia entre monitoreo y evaluación

El monitoreo suele ser presentado como una forma de evaluación pero, en rigor, muestra particularidades que permiten distinguirlo de ella. Mientras que la evaluación se realiza en determinados momentos del programa (*ex-ante*, durante o *ex-post*), el monitoreo se lleva a cabo en forma continua durante la implementación. Sumado a ello el propósito del monitoreo consiste en analizar en qué medida el programa evaluado cumple con los objetivos y las metas establecidas sin hacer consideraciones acerca de las razones que motivan ese cumplimiento o incumplimiento. En este sentido, tiene una intencionalidad fundamentalmente descriptiva. La evaluación, en cambio, permite identificar y explicar los factores operantes y las razones de los éxitos o fracasos en el logro de los propósitos de los programas, así como también los efectos no buscados. En vista de lo antes dicho, podemos notar que el monitoreo y la evaluación proveen aportes diferenciales para la planificación (Davies, 1999).

|                   | Monitoreo  | Evaluación  |
|-------------------|--|---|
| Frecuencia        | De manera continua   | De manera puntuada ( <i>ex-ante</i> , durante, <i>ex-post</i> )                         |
| Tipo de preguntas | ¿Se han logrado los objetivos?<br>¿Qué objetivos se han alcanzado y en qué medida? | ¿Qué cambios se han generado?<br>¿Por qué y cómo se han generado (o no) dichos cambios? |
| Intencionalidad   | Descriptiva  | Explicativa   |

**Fuente:** elaboración propia en base a Davies 1999.

## Tipos de indicadores<sup>8</sup>

La construcción de un esquema de monitoreo supone la definición acerca de qué tipo de información se deberá recoger para dar cuenta de insumos, procesos, productos y resultados; quién debe recogerla y a través de qué instrumentos. Un paso central en este proceso es la definición de indicadores de diferentes tipos —eficacia, eficiencia, calidad, economía— para los distintos eslabones de la cadena de valor.

Los *indicadores* son propiedades observables de un concepto abstracto. Son una medida o apreciación, directa o indirecta, de un evento, una condición, una situación o un concepto que nos permiten inferir conclusiones acerca de su comportamiento y variación.

---

## Indicadores según los eslabones de la cadena de valor

Una forma de clasificar los indicadores toma como referencia la cadena de valor. En este sentido interesa conocer, por ejemplo, *cuántos insumos se utilizaron, de qué manera se llevaron a cabo los procesos involucrados en el programa, cuántos productos se entregaron y cuáles son los resultados logrados*. A continuación ofrecemos una definición de cada tipo de indicadores y ejemplos asociados a nuestro programa hipotético “Lectura desde pequeños”.

- **Indicadores de insumos (inputs):** cuantifican los recursos, tanto físicos como humanos y/o financieros, utilizados en la producción de los bienes y servicios.

### Ejemplos:

- monto de presupuesto disponible para la compra de libros y equipamiento de bibliotecas;
  - cantidad de profesionales requeridos para las acciones de capacitación a docentes;
  - monto de presupuesto requerido a los gobiernos locales en concepto de contraparte para la realización de reparaciones menores.
- 
- **Indicadores de procesos:** son aquellos indicadores que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios: productos.

---

<sup>8</sup> El desarrollo de los contenidos de esta sección toman como principales referencias a Sotelo Maciel, 2012 y Coneval, 2009.

### Ejemplos:

- cantidad promedio de días que demora la compra y distribución de libros;
  - cantidad promedio de horas destinadas a las tareas de supervisión en terreno.
- 
- **Indicadores de productos:** muestra, de manera cuantitativa, los bienes y servicios producidos y provistos por un organismo o programa público.

### Ejemplos:

- cantidad de libros y equipamiento para biblioteca entregados a los centros de desarrollo infantil;
  - cantidad de jornadas de capacitación realizadas;
  - cantidad de docentes y madres comunitarias capacitadas.
- 
- **Indicadores de resultado:** miden los resultados a nivel del propósito esperado con la entrega de los productos.

### Ejemplos:

- cantidad de educadores que saben que la lectura en voz alta es una práctica pedagógica apropiada para fomentar habilidades lingüísticas en los niños —este podría ser un indicador de “conocimiento adquirido por los educadores”—;
- cantidad de educadores que al menos una vez al día realizan lectura en voz alta como parte de las actividades áulicas —este podría ser un indicador de “aplicación efectiva de prácticas pedagógicas en el aula”—;
- cantidad de niños que autónomamente buscan libros en la biblioteca o rincón de lectura del centro de desarrollo infantil —este podría ser considerado como indicador de “uso autónomo de los libros por parte de los niños”—.

## Indicadores vinculados a las dimensiones del desempeño

Esta segunda clasificación se asocia al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención. Las preguntas que se intentan responder son: *en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio*. En síntesis, apuntan a conocer *cuán aceptable es el desempeño del programa público*.

- **Eficacia:** se refiere al grado de cumplimiento de las metas establecidas. Como parte de ellas se consideran las metas en términos de cobertura y focalización.

La *cobertura* es la expresión numérica del grado en que las actividades que realiza o los servicios que ofrece un programa son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que existe por ellos. Por su parte la *focalización* se relaciona con el nivel de precisión con que las prestaciones y servicios están llegando a la población objetivo previamente establecida.

#### **Ejemplos:**

- cantidad de centros de desarrollo infantil que recibieron libros y equipamiento de biblioteca/cantidad total de centros de desarrollo infantil elegibles para participar del programa;
  - cantidad de docentes de un centro que fueron capacitados/cantidad total de docentes que trabajan en el centro de desarrollo infantil;
  - proporción de centros de desarrollo infantil ingresados al programa que cumplen con determinado perfil —p. ej. en términos de nivel socioeconómico de la población que reciben, localización, antigüedad u otros criterios de focalización que hayan sido definidos—.
- **Eficiencia:** el concepto de eficiencia describe la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. Un indicador clásico de eficiencia es el costo unitario de producción o costo promedio, el cual relaciona la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en su generación.

#### **Ejemplos:**

- costo promedio de las colecciones de libros que son entregadas;
  - costo promedio de los cursos de capacitación ofrecidos;
  - costo promedio por persona capacitada.
- **Economía:** estos indicadores remiten a la pregunta acerca de *cuán adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios*. Indicadores típicos de este grupo son la ejecución del presupuesto de acuerdo a lo programado, la capacidad de autofinanciamiento y aquellos que relacionan el nivel de recursos financieros

utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución.

### Ejemplos:

- Porcentaje de presupuesto ejecutado con respecto a la meta trimestral, semestral o anual;
  - Porcentaje de contraparte de los gobiernos locales/total del presupuesto del programa;
  - Porcentaje que representan los gastos administrativos/presupuesto total del programa.
- 
- **Calidad:** como se ha mencionado anteriormente, dentro de los indicadores de desempeño se encuentran aquellos que se refieren a la calidad de un determinado servicio o programa. Con respecto a ese tema, se sugiere revisar el contenido del capítulo correspondiente.

## Cuestiones clave para diseñar y poner en marcha sistemas de monitoreo

Para funcionar en forma efectiva y contribuir a la evaluación, todo sistema de monitoreo requiere de algunos elementos centrales (Kusek, Rist, 2004):

- *Sentido de la “propiedad”.* Debe generarse entre aquellos actores que pueden hacer uso del sistema en sus diferentes niveles —tomadores de decisión, gestores, efectores, destinatarios, legisladores, entre otros—, y que por lo tanto demandan información. Si estos actores no ven la necesidad de recoger la información o directamente no la usan, habrá poca disposición a invertir tiempo y recursos en el sistema, se producirán problemas con el control de calidad y el ciclo de retroalimentación de la información se verá interrumpido.
- *Administración y mantenimiento.* Es necesario definir en forma clara las responsabilidades en torno a estas actividades, así como también la forma en que serán realizadas. La recolección de datos puede verse obstaculizada por la superposición y/o duplicación de información proveniente desde diferentes fuentes, las demoras en su recepción —como resultado de lo cual pierde utilidad para la toma de decisiones—, y el desconocimiento acerca de los datos que están disponibles. El mantenimiento del sistema, por su parte, requiere asegurar la provisión de

recursos presupuestarios, la incorporación constante de los avances tecnológicos y la capacitación de quienes tienen a cargo estas tareas.

- *Credibilidad.* Se requiere que el sistema de monitoreo reporte todo tipo de dato, tanto bueno como malo. Si las restricciones políticas son tales que ninguna noticia o dato negativo es reportado, el sistema de monitoreo pierde credibilidad.

#### Cuadro 7

##### Recomendaciones para el desarrollo de sistemas de monitoreo

- *Desarrolle un inventario de los sistemas en uso* a fin de extraer datos de las fuentes existentes y evitar duplicaciones.
- *Recoja solo la información que necesita.* Uno de los principales errores de los sistemas de monitoreo es frecuentemente el volumen de datos que contiene y, por lo tanto, los que deben ser recolectados, recopilados, analizados, reportados y usados. *Víncule los procesos de monitoreo con otros relevantes para la gestión.*
- *Los sistemas de monitoreo* deben estar asociados estrechamente a los plazos en los procesos de planificación y de presupuesto para asegurarse que *la información reportada puede ser usada para una eventual reformulación.*
- *Incorpore datos cualitativos para complementar la información cuantitativa.* Junto con los datos cuantitativos se puede recoger otra información que permita una comprensión más acabada acerca de la calidad y la efectividad del programa.
- *Desarrolle simultáneamente acciones orientadas a fortalecer capacidades* enfocadas en destrezas básicas de monitoreo y evaluación, así como también referidas a cómo usar las herramientas diseñadas para el sistema.

**Fuente:** elaboración propia basada en (Görgens, Kusek, 2009).

Por último, interesa notar que para que la información de monitoreo sirva a sus propósitos, esta debe cumplir ciertos estándares en materia de calidad (Görgens, Kusek, 2009; Kusek, Rist, 2004):

- *Validez.* Los datos efectivamente miden lo que se pretende medir. Se minimizan los errores o sesgos a un punto considerado insignificante.
- *Fiabilidad.* Los datos son fiables porque son medidos y recolectados en forma consistente. Están basados en protocolos y procedimientos que no cambian según quién los use, cuándo o con qué frecuencia.

- *Complejidad*. El sistema de información del cual provienen los datos es apropiadamente inclusivo, es decir representa la lista completa de personas o unidades elegibles y no una fracción de ella.
- *Precisión*. Los datos tienen suficiente detalle.
- *Oportunidad*. Consta de tres elementos: frecuencia (cuán a menudo se recoge la información); actualidad (cuán recientemente ha sido recogida la información); y accesibilidad (si la información está disponible para la toma de decisiones).
- *Integridad*. Cuando la información generada es protegida de sesgos intencionales o manipulación por razones políticas o personales.

\* \* \*

A lo largo de este capítulo nos hemos referido a los diferentes enfoques con los cuales se puede abordar la evaluación de los programas dirigidos a la primera infancia. Para ello hemos diferenciado el monitoreo de la evaluación. También, hemos definido los diferentes tipos de evaluación que pueden ser realizadas —evaluación *ex ante*, evaluación de procesos, evaluación de resultados y evaluación de impacto—, sus preguntas guía y principales consideraciones metodológicas. Con el propósito de acercar esta perspectiva teórica a la práctica cotidiana, hemos ofrecido la aplicación de estos conceptos a un caso hipotético, así como también la referencia a algunos estudios evaluativos ya realizados a programas orientados a la promoción de la lectura de los niños durante sus primeros años de vida.

Esperamos que este aporte contribuya a la identificación del potencial que tienen estos diferentes tipos de herramientas para recabar vasta y variada información que resulte útil en diferentes etapas de los programas públicos. Además que inspire su aplicación efectiva con el propósito de asegurar las condiciones para una eficaz y eficiente implementación, así como también para el logro de los resultados buscados en términos de desarrollo de la primera infancia.



# **Bibliografía**



## Introducción

- Britto, P. R., et ál. (2017, marzo). Nurturing Care: Promoting early childhood development, *The Lancet*, 389(10064), 7, enero 2017, 91-102.
- Bustelo, M. (1999). Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* n.º 4, primavera/verano. Madrid: IUCD/UCM.
- CIPPEC. [CIPPEC]. (2017, mayo 22). La importancia del monitoreo y evaluación de políticas de infancia – Fernando Filgueiras [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=rE2GcPVzu8o&t=67s>.
- Consultative Group on Early Childhood Care and Development. (2012). *Placing Early Childhood on the Global Agenda: Positioning Early Childhood Development in the Post-2015 Development Framework*. Recuperado de [http://www.ecdgroup.com/pdfs/Positioning\\_ECD\\_on\\_the\\_Post\\_2015\\_Devt\\_Agenda\\_CG\\_Background\\_Paper\\_August%202012.pdf](http://www.ecdgroup.com/pdfs/Positioning_ECD_on_the_Post_2015_Devt_Agenda_CG_Background_Paper_August%202012.pdf).
- Di Virgilio, M. M. y R. Solano (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y Unicef.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *Revista ICE* n.º 836, mayo-junio. Madrid: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
- Fox, S. E., Levitt, P., y Nelson, C. (2010). How the timing and quality of early experiences influence the development of brain architecture. *Child Development*, 81(1), 28-40.
- García López, Roberto y Mauricio García Moreno (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington: BID.
- Gertler, P., Heckman, J., Pinto, R., Zanolini, A., Vermeersch, C., Walker, S., ... Heckman, J. (2013). *Labor market returns to early childhood stimulation: A 20-year followup to an experimental intervention in Jamaica* (NBER Working Paper n.º 19185). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Heckman, J. J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.
- Heckman, J. J., Raut, L. K. (2013). *Intergenerational long-term effects of preschool—Structural estimates from a discrete dynamic programming model* (NBER Working Paper n.º 19077). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Meaney, M. J. (2010). Epigenetics and the biological definition of gene x environment interactions. *Child Development*, 81(1), 41-79.

- Narea, M. (2016). Research on child and adolescent development and public policy in Latin America. En D. D.Preiss (ed.), *Child and adolescent development in Latin America. New Directions for Child and Adolescent Development*, 152, 99-104.
- National Forum on Early Childhood Program Evaluation (2007). Early Childhood Program Evaluations: A Decision- Maker's Guide. Recuperado de <http://www.developingchild.harvard.edu>.
- Raikes, A., Anderson, A., y Atnic, T. M. (2014). Global Momentum for Measuring Early Learning Outcomes and Program Quality. Washington, D. C.: Brookings Insitute. Recuperado de <https://www.brookings.edu/blog/education-plus-development/2014/11/17/global-momentum-for-measuring-early-learning-outcomes-and-program-quality>.
- Ruhm, C., Waldfogel, J. (2011). *Long-term effects of early childhood care and education* (IZA Discussion Paper n.º 6149). Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor.
- Thompson, R. A. (2001). Development in the first years of life. *The Future of Children*, 11(1), 21-33.
- Unesco. (2017). Early childhood care and education. Recuperado de <https://en.unesco.org/themes/early-childhood-care-and-education>.
- Unicef. (2001). The State of the World's Children. Recuperado de <https://www.unicef.org/sowc01/1-4.htm>.
- Unicef. (2013, julio). ECD in social policies. Recuperado de [https://www.unicef.org/earlychildhood/index\\_69848.html](https://www.unicef.org/earlychildhood/index_69848.html).
- Vargas-Baron, E. (2005). *Planning policies for early childhood development: guidelines for action*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001395/139545e.pdf>.
- Weiss, C. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation?. *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21-33.

## Capítulo 1

- Black, M., Walker, S., Fernald, L., Andersen, C. T., DiGirolamo, A., Lu, ... Grantham-McGregor, S. (2017). Early child development coming of age: science through the lifecourse. *Lancet*, 389, 77-90.
- Bossert, T. J. (1998). Analyzing the decentralization of health systems in developing countries: decision space, innovation and performance. *Social Science & Medicine*, 47(10), 1513-1527.
- Britto, P. R., Yoshikawa, H., Ponguta, L. A., Reyes, M., et ál. (2014). Strengthening systems for integrated early childhood development services: A cross-national analysis of governance. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1308, 245-255.
- Britto, P. R., Yoshikawa, H., Van Ravens, J., Ponguta, L. A., Oh, S. S., Dimaya, R., Seder, R. C. (2013). *Understanding Governance of Early Childhood Development and Education Systems and Services in Low Income Countries*, Innocenti Working Paper n.º 2013-07, Florence: Unicef Office of Research.
- Britto, P. R., Cerezo, A. y Ogbunugafor, B. (2008). National ECD policy development: Case study from the People's Democratic Republic of Lao. *International Journal of Early Childhood*, 40(2), 101-118.
- Britto, P. R., Lye, S., Proulx, K., Yousafzai, A., Matthews, S., Vaivada, T., ... and the Early Childhood Development Interventions Review Group. (2017). Nurturing care: promoting early childhood development. *Lancet*, 389, 91-102.
- Comisión Intersectorial para la Primera Infancia. (2013). Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: Fundamentos Políticos, Técnicos, y de Gestión. Bogotá: De Cero a Siempre. Recuperado de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/Documentos.aspx>.
- Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (2018). Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: Descripción de la Estrategia. Bogotá: De Cero a Siempre. Recuperado de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>.
- Engle, P. L., Fernald, L. C., Alderman, H., Behrman, J., O'Gara, C., Yousafzai, A., ... the Global Development Steering Group. (2011). Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries, *Lancet*, 37, 1339-1353.
- McGregor, S. (2017). Early child development coming of age: science through the lifecourse. *The Lancet*, 389, 77-90.

- Mwinjuma, J., Kadir, S., Hamzah, A., Basri, R. (2015). A Review of Characteristics and Experiences of Decentralization in Education. *International Journal of Education and Literacy Studies*, 3(1). Australia: Australian International Academic Center.
- Myers, R. G. (1995). *The twelve who survive: Strengthening programs for early childhood development in the Third world*. Ypsilanti, MI: High/Scope Press.
- Ponguta, L. A., Britto, P. R., y Adams, L. (2012). *ECCE National Feasibility Study for the Country of Ethiopia: a Policy Brief*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Ponguta, L. A., Aggio, C., Moore, K., Ravens, J. (2017). *Inception report: an analytical review of governance, provision and quality of early childhood education services at the local level in countries of Central Eastern Europe / Commonwealth of Independent States*. Geneva: Unicef, CEE/CIS Regional Office.
- Ribot, J. C. (2002). *African decentralization: Local actors, powers and accountability*. UNRISD.
- Shawar, Y. R., et ál. (2017). Generation of global political priority for early childhood development: the challenges of framing and governance. *Lancet*, 389, 119-124.
- UNDP. (1998). *Capacity assessment and development in a systems and strategic management context*. New York: United Nations Development Programme.
- Unesco. (2013). *Decentralized Finance and Provision of Basic Education. Asia-Pacific Education System Review Series n.º 4*. Bangkok: Unesco.
- Yilmaz, S., Serrano-Berthet, Y. B. R. (2008). *Local government discretion and accountability: A diagnostic framework for local governance*. Washington, D. C.: World Bank.

## Capítulo 2

- Arbour, M. C., Murray, K., Yoshikawa, H., Arriet, F., Moraga, C. y Cordero, M. (2016). Emotional, physical and social needs of displaced 0-5 year-old children nine months after the 2010 Chilean earthquake. *Disasters*, 41(2), 1-23.
- Baker-Henningham, H., Scott S., Jones K. y Walker, S. (2012). Reducing child conduct problems and promoting social skills in a middle-income country: cluster randomised controlled trial. *British Journal of Psychiatry*, 201(2), 1-8.
- Bernal, R. (2015). The impact of a vocational education program for childcare providers on children's well-being. *Economics of Education Review*, 48, 165-183.
- Black M. M., et ál. (2016). Early childhood development coming of age: science through the life course. *The Lancet*, 389(10064).
- Britto, P. R., Yoshikawa, H. y Boller, K. (2011). Quality of early childhood development programs in global contexts. rationale for investment, conceptual framework and implications for equity. *Society for Research in Child Development Social Policy Report*, 25(2). Recuperado de [http://www.srcd.org/sites/default/files/documents/spr\\_v252rev.pdf](http://www.srcd.org/sites/default/files/documents/spr_v252rev.pdf).
- Burchinal, M. R., Cryer D., Clifford R.M. y Howes C. (2002). Caregiver training and classroom quality in child care centers. *Applied Developmental Science*, 6, 2-11.
- Campbell F. A., Pungello E. P., Miller-Johnson S., Burchinal M., y Ramey C. T. (2001). The development of cognitive and academic abilities: Growth curves from an early childhood educational experiment community level: A WHO collaborative study. *Bulletin of the World Health*, 37(2)
- Cryer, D., Tietze, W., Burchinal, M., Leal, T. y Palacios, J. (1999). Predicting process quality from structural quality in preschool programs: A cross-country comparison. *Early Childhood Research Quarterly*, 14, 339-361.
- Curby, T. W. LoCasale-Crouch, J., Konold, T. R., Pianta, R. C., Howes, C., Burchinal, M., et ál. (2009). The relations of observed pre-k classroom quality profiles to children's achievement and social competence. *Early Education and Development*, 20, 346-372. *Developmental Psychology*, 37, 231-242.
- Fernald, L. C., Kraiger, P., Engle, P. y Raikes, A. (2009). *Examining Early Child Development in Low-Income Countries: At Toolkit for the Assessment of Children in the First Five Years of Life*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Fernald, L. C., Prado, E., Kraiger, P., Raikes, A. (2017). *A Toolkit for Measuring Early Childhood Development in Low- and Middle-Income Countries*. Washington, D. C.: The World Bank.

- Gordon, R., Kane, T. J., y Staiger, D. O. (2008). *Identifying effective teachers using performance on the job*. Washington, D. C.: Hamilton Project, Brookings Institution.
- Gustafsson-Wright, E., Boggild-Jones, I. y Gardiner, S. (2017). *The Standardized Early Childhood Development Costing Tool (SECT). A Global Good to Increase and Improve Investments in Young Children*. Recuperado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/standardized-ecd-costing-tool.pdf>.
- Halle, T., Vick Whittaker, J. E., y Anderson, R. (2010). *Quality in Early Childhood Care and Education Settings: A Compendium of Measures*, Second Edition. Washington, D. C.: Child Trends. Prepared by Child Trends for the Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families, U. S. Department of Health and Human Services.
- Howes, C., Burchinal, M., Pianta, R., Bryant, D., Early, D., Clifford, R., et ál. (2008). Ready to learn? Children's pre-academic achievement in pre-kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly*, 23, 27-50.
- Kagan, S. L., Ponguta, L. A., Yoshikawa, H. y Maldonado, C. (2017). Colombia Early Learning Quality Instrument (CELQI): Observational Measure and Stakeholder Surveys (Center Directors, Parents, and Teachers). Bogotá, Colombia: Ministry of Education.
- Lansdown, R. G., Goldstein, H., Shah, P. M., Orley, J. H., Di, G., Kaul, K. K., et ál. (1995). Culturally appropriate measures for monitoring child development at family and community level: a WHO collaborative study. *Bull World Health Organ*, 74(3), 283-290.
- Layzer, J. I., Goodson, B. D. (2006). The quality of early care and education settings: Definitional and measurement issues. *Evaluation Review*, 30, 556-576.
- Leyva, D., Weiland, C., Barata, M., Yoshikawa, H., Snow, C., Treviño, E. y Rolla, A. (2015). Teacher-Child Interactions in Chile and Their Associations With Prekindergarten Outcomes. *Child Development*, 86, 781-799. DOI:10.1111/cdev.12342.
- Mashburn, A. J., Pianta, R. C., Hamre, B. K., Downer, J. T., Barbarin, O. A., Bryant, D., et ál. (2008). Measures of classroom quality in prekindergarten and children's development of academic, language, and social skills. *Child Development*, 79, 732-749.
- McCaslin, M., Good, T. L., Nichols, S., Zhang, J., Hummel, C., Bozack, A. R., et ál. (2006). Comprehensive school reform: An observational study of teaching in grades 3 to 5. *Elementary School Journal*, 106, 313-331.



- McCoy, D., Black, M., Daelmans, B. y Dua, T. (2016). Measuring development in children from birth to age 3 at a population level. *Early Childhood Matters*. Recuperado de [https://bernardvanleer.org/app/uploads/2016/07/Early-Childhood-Matters-2016\\_6.pdf](https://bernardvanleer.org/app/uploads/2016/07/Early-Childhood-Matters-2016_6.pdf).
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2017). Modelo de medición y socialización de resultados de la implementación piloto en el Eje Cafetero. Pereira, Colombia: Ministerio de Educación Nacional.
- Mustard, J. F., Young, M. E. (2007). Measuring child development to leverage ECD policy and investment. In M. E. Young y L. M. Richardson (eds.), *Young early child development: From measurement to action*. Washington, D. C.: The World Bank.
- National Research Council. (2008). *Early Childhood Assessment: Why, What, and How*. Committee on Developmental Outcomes and Assessment for Young Children, Youth and Families, Board on Testing and Assessment, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, D. C.: The National Academies Press.
- NICHD ECCRN. (2000). Characteristics and quality of child care for toddlers and preschoolers. *Applied Developmental Science*, 4, 116-135.
- OECD. (2015). *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264233515-en>.
- Philips, D., Mekos, D., Scarr, S., McCartney, K. y Abbott-Shim, M. (2000). Within and beyond the classroom door: Assessing quality in child care centers. *Early Childhood Research Quarterly*, 15, 475-496.
- Phillipsen, L. C., Burchinal, M. R., Howes, C. y Cryer, D. (1997). The prediction of process quality from structural features of child care. *Early Childhood Research Quarterly*, 12, 281-303. [http://dx.doi.org/10.1016/S0885-2006\(97\)90004-1](http://dx.doi.org/10.1016/S0885-2006(97)90004-1).
- Pianta, R. C., Hamre, B. K. (2009). Conceptualization, measurement, and improvement of classroom processes: Standardized observation can leverage capacity. *Educational Researcher*, 38, 109-119.
- Pianta, R., Howes, C., Burchinal, M., Bryant, D., Clifford, R., Early, D., et ál. (2005). Features of pre-kindergarten programs, classrooms, and teachers: Do they predict observed classroom quality and child-teacher interactions? *Applied Developmental Science*, 9, 144-159.
- Ponguta, L. A. (2016). Herramientas para la adaptación del Instrumento para la Medición de la Calidad de la Educación Inicial en Colombia. Washington, D. C.: Instituto Brookings.

- Ponguta, L. A., Yoshikawa, H., Kagan, S. L. (2017). Implicaciones para las Estrategias Políticas y Programáticas para la Calidad de Atención Integral en la Modalidad Institucional en Colombia: esquema de un Piloto Regional Representativo del IMCEIC e IVDAN. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación Nacional.
- Rao, N., Sun, J. (2015). Quality early childhood care and education in low-resource level countries in Asia. En P. T. M. Marope and Y. Kaga (eds), *Investing Against Evidence: The Global State of Early Childhood Care and Education*. Paris: Unesco, 211-230.
- Howes, C., Burchinal, M., Pianta, R., Bryant, D., Early, D., Clifford, R. y Barbarin, O. (2008). Ready to learn? Children's pre-academic achievement in pre-kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly*, 23, 27-50.
- Shepard, L., Kagan, S. L., Wurtz, E. (eds.). (1998). *Principles and recommendations for early childhood assessments*. Recuperado de <http://govinfo.library.unt.edu/negp/reports/prinrec.pdf>.
- Slot, P. L., Leseman, P. P. M.; Verhagen, J. y Mulder, H. (2015). Associations between structural quality aspects and process quality in Dutch early childhood education and care settings. *Early Childhood Research Quarterly*, 33, 64-76.
- Stoltzfus, R., Kvalsvig, J., Chwaya, H., Montresor, A., Albonico, M., Tielsch, J., et ál. (2001). Effects of iron supplementation and anthelmintic treatment on motor and language development of preschool children in Zanzibar: double blind, placebo controlled study. *BMJ*, 323, 1-8.
- Sylva, K., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., Sammons, P., Melhuish, E., Elliot, K., et ál. (2006). Capturing quality in early childhood through environmental scales. *Early Childhood Research Quarterly*, 21, 76-92
- Thomason, A. C., La Paro, K. M. (2009). Measuring the quality of teacher-child interactions in toddler child care. *Early Education and Development*, 20, 285-304.
- Unesco, Unicef, Brookings Institution and the World Bank. (2017). *Overview MELQO: Measuring Early Learning Quality and Outcomes*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002480/248053e.pdf>.
- Unesco. (2012). EFA Global Monitoring Report 2012. Youth and Skills: Putting Education to Work. Paris: Unesco. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002180/218003e.pdf>.
- Vandell, D. L. (2004). Early child care: The known and the unknown. *Merrill-Palmer Quarterly*, 50, 387-414.

- Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. *New approaches to evaluating community initiatives: Concepts, methods, and contexts*, 1, 65-92.
- Winthrop, R., Anderson Simons, K. (2013). Can international large-scale assessments inform a global learning goal? Insights from the Learning Metrics Task Force. *Research in Comparative and International Education*, (8)3, 279-95.
- Yoshikawa, H., Leyva, D., Snow, C. E., Treviño, E., Barata, M. C., Weiland, C., ... Arbour, M. C. (2015). Experimental impacts of a teacher professional development program in Chile on preschool classroom quality and child outcomes. *Developmental Psychology*, 51(3), 309-322.
- Yoshikawa, H., Rojas, N., Kabay, S., Rosenbach, S., Kagan, S. L. Ponguta, L. A., Maaldonado, C., Guerrero, P., Cuellar, E., Jaramillo, L., Nieto, A. y Mateus, A. (2017). Analytic Plan for the Colombia Early Learning Quality Instrument (CELQI) and MELQO Child Development and Learning (CDL) Assessment. Bogotá, Colombia: Ministerio de Educación Nacional.
- Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M., Espinosa, L., Gormley, W. y Zaslow, M. J. (2013). *Investing in our future: The evidence base on preschool education*. New York, NY: Foundation for Child Development and Ann Arbor, MI: Society for Research in Child Development.

## Capítulo 3

- Aquilino, N.; Arias, E.; Echt, L. y Estévez, S. (2013, noviembre). Hacia un análisis de evaluabilidad de planes y programas sociales. Documento de Políticas Públicas / Análisis n.º 124. Buenos Aires: CIPPEC.
- Apodaca, P. (1999). Evaluación de los resultados y del impacto. *Revista de Investigación Educativa*, (17)2, 363-377. Barcelona: AIDIPE.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). *Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil – marco conceptual*. Notas técnicas #IDB-TN-290, Washington D. C.: BID.
- Bamberger, M. (2012). Introducción a los métodos mixtos de la evaluación de impacto. *Notas sobre la Evaluación de Impacto*, 3, InterAction.
- Bustelo, M. (1999). Diferencias entre evaluación e investigación: una distinción necesaria para la identidad de la evaluación de programas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación n.º 4*, primavera/verano. Madrid: IUCD/UCM.
- Cohen, E., Franco, R. (1988). *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo Veintiuno.
- Cohen, E., Martínez, R. (2004). *Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. CEPAL.
- Coneval. (2009): Curso Taller para construcción de indicadores de desempeño – Módulo 1: construcción de indicadores de desempeño con base en la metodología de marco lógico, presentación Power Point, México.
- Davies, I. (1999). Evaluation and Performance Management in Government. *Evaluation*, 5(2): 150-159.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). “Guía para la evaluación de políticas públicas”. *Serie de Guías Metodológicas Sinergia*. Bogotá: DNP.
- Di Virgilio, M. M., Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y Unicef.
- Econometría Consultores. (2014). Evaluación de operaciones y resultados de la Estrategia Fiesta de la Lectura – informe final. Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Recuperado de <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/evaluacion-operaciones-resultados-%20estrategia-fiesta-lectura.pdf>.
- Gertler, P., et ál. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington: Banco Mundial.
- Görgens, M., Kusek, J. (2009). *Making Monitoring and Evaluation Systems Work – A capacity development toolkit*. Washington: The World Bank.

- Guba, E., Lincoln, Y. (1989). *Fourth generation evaluation*. London: Sage Publications.
- HM Treasury. (2011). *The Magenta Book. Guidance for Evaluation*. London: HM Treasury.
- Kusek, J. Z., Rist, R. C. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System: A Handbook for Development Practitioners*. Washington D. C.: World Bank.
- Leeuw, F. L. (2003). Reconstructing program theories: methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24(1): 5-20.
- Nirenberg, O. (2009). Evaluación y participación: orientaciones conceptuales para una mejora de la gestión. En: Chiara, M., Di Virgilio, M. M. y Arriagada, I. *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Patton, M. (2008). *Utilization-focused evaluation*. Cap. 12. London: Sage Publications.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E., Lipsey, M. W. (1999). *Evaluation. A Systematic Approach*. London: Sage Publications.
- Secretaría de Salud de México. (2013). *Manual para la aplicación de la prueba Evaluación del Desarrollo Infantil – EDI*. México: Secretaría de Salud.
- Sotelo Maciel, A. J. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 80.
- Tapella, E. (2004). “Aterrizaje forzoso”, Juegos para pensar: material educativo diseñado para el programa “Formación de formadores en evaluación”, FOCEVAL, BMZ, GIZ, MIDEPLAN.
- Tapella, E., Rodríguez Bilella, P. (2014) Shared learning and participatory evaluation: The sistematización approach to assess development interventions. *Evaluation*, 20(1): 115-133.
- Universidad de Los Andes, Institute for Fiscal Studies, Fundación Éxito y Banco de la República (s. f.). Evaluación de impacto de los hogares infantiles cualificados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con mejoramiento de la Fundación Éxito. Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Weiss, C. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation? *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21-33.
- Wholey J. (2010). Exploratory evaluation. En Wholey J., Hatry, H., Newcomer, K. *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco: Jossey Bass.

El Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe (Cerlalc) es un organismo intergubernamental, bajo los auspicios de la Unesco, que trabaja en la creación de condiciones para el desarrollo de sociedades lectoras. Para ello orienta sus acciones hacia el fomento de la producción y circulación del libro; la promoción de la lectura y la escritura, y el estímulo y protección de la creación intelectual.

Son países miembros del Cerlalc: Argentina • Bolivia (Estado Plurinacional de) • Brasil • Chile • Colombia • Costa Rica • Cuba • Ecuador • El Salvador • España • Guatemala • Honduras • México • Nicaragua • Panamá • Paraguay • Perú • Portugal • República Dominicana • Uruguay • Venezuela (República Bolivariana de)

