

The World Bank Group

Metodología de Evaluación del Modelo de Participación Ciudadana en el Ciclo de Proyectos de Inversión

*Documento realizado bajo el marco de la donación Auditorías Ciudadanas
Visibles II: Expansión a todo el ciclo de inversión de regalías*

Julio Cesar Villalobos, Consultor Banco Mundial. Febrero de 2015

1. INTRODUCCIÓN

La metodología de evaluación del modelo de participación ciudadana busca establecer en qué medida las herramientas de participación ciudadana implementadas en cada uno de los momentos de inversión son efectivas, y por esa vía, hasta que punto pueden mejorar los resultados de planeación, formulación y control de los proyectos financiados con recursos de públicos.

Dentro de la definición de la evaluación se parte de dos preguntas orientadoras en términos de los resultados que perciben tanto los ciudadanos, como los Consejos Territoriales de Planeación y las Entidades del orden gubernamental de la implementación de los mecanismos de participación ciudadana del modelo de participación.

Posterior a esto, se define la población objetivo de evaluación e instrumentos de recolección idóneos de información para cada grupo poblacional tanto en la línea de base como en el momento posterior a la intervención, acorde a los criterios definidos por el evaluador.

La evaluación partirá de dos preguntas orientadoras:

- ¿Las comunidades que implementaron las herramientas de participación ciudadana en el ciclo de inversión se benefician más que las comunidades que no lo hicieron?
- ¿Las comunidades que implementaron las herramientas de participación ciudadana en el ciclo de inversión avanzan más rápidamente en el cumplimiento de indicadores sociales que aquellas que no la tienen?

2. LÍNEA DE BASE PARA UNA EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN

A continuación se hace la construcción de un marco de referencia para la medición del impacto de la implementación del modelo sobre variables tales como la transparencia, la gestión de los proyectos e igualmente, y sobre los procesos de formulación y de control social de recursos públicos. La interrelación de estas categorías de impactos permitirá establecer los impactos finales del modelo en las zonas en las que se han desarrollado comparativamente con los municipios donde estas no se han implementado. En particular se examinarán las fortalezas del modelo en cuanto a su capacidad para activar la formulación de proyectos ciudadanos, el control social, disuadir prácticas de corrupción, y mejorar las condiciones para adelantar un uso más eficiente de los recursos.

Se debe realizar una revisión de información proveniente tanto de fuentes primarias, encuestas y entrevistas con actores regionales, además de grupos focales con actores de la participación ciudadana (miembros de las comunidades), junto con el análisis de fuentes secundarias (actas e informes de talleres y cabildos), e información recolectada a través de reuniones de trabajo con funcionarios responsables de los espacios ciudadanos.

Así también, se realizarán reuniones de trabajo y entrevistas con funcionarios del DNP y organizaciones del tercer sector, para profundizar y validar la información recolectada a través de fuentes primarias y secundarias.

Finalmente, se destaca que los grupos focales serán usados específicamente como información complementaria para el levantamiento de la línea base.

El modelo de participación busca fomentar la participación ciudadana en la formulación, seguimiento y control en la ejecución de proyectos financiados con recursos públicos, creando un espacio de diálogo y concertación entre todos los actores involucrados, para adelantar acciones que garanticen agregar valor en ciclo de inversión.

El modelo de participación ciudadana afecta o genera impactos relevantes en tres niveles de interacción de la entidad territorial y la comunidad:

1. Impacto en la formulación de proyectos. Se refiere a como la identificación de necesidades para el desarrollo impacta la formulación ciudadana de proyectos y la viabilización de proyectos desde los OCAD.
2. Impacto en el seguimiento y monitoreo de proyectos. Se refiere a como el control social impacta y complementa el sistema de seguimiento, monitoreo, control y evaluación de recursos de regalías-SMSCE-.

3. Impacto en la evaluación de resultados. Se refiere a como la ciudadanía alimenta el proceso de evaluación de resultados de proyectos financiados con recursos públicos.

La interrelación de estas tres categorías de impactos deberán traducirse en los impactos finales del modelo a través de las evidencias encontradas en mejores prácticas por parte de la ciudadanía para llevar apoyar los procesos de formulación, control social, reducción de los riesgos de ejecución de los proyectos, eliminación de brechas sociales, pertinencia de los proyectos formulados, mejoramiento del desempeño y resultados de los proyectos de inversión y en las mejores prácticas de seguimiento y monitoreo de recursos en los territorios.

El primer objetivo de la línea de base es realizar un diagnóstico actual de la participación ciudadana que existe en los territorios, e identificar en qué medida las condiciones institucionales afectan el desarrollo de los proyectos en aspectos del ciclo de inversión como la formulación, alcance, objetivos, tiempos, recursos y resultados ejecutados.

Para formular la estrategia de levantamiento de la línea de base del modelo, la metodología propuesta debe considerar los siguientes aspectos:

1. La importancia de construir un conjunto de información completo y confiable que permita la medición del estado actual a través de las variables de participación ciudadana, prácticas de formulación de proyectos, monitoreo y seguimiento, el desempeño administrativo de los proyectos financiados con públicos y sus resultados.
2. El valor de recolectar información adicional para explicar la participación ciudadana y la calidad de la información recolectada al contrastarla con fuentes secundarias ya existentes.
3. El interés de utilizar el modelo en la recolección de la línea base como referente para el levantamiento posterior de información de profundización de la participación.

En consecuencia, la estrategia de evaluación consiste en la recolección de información primaria y el uso de información secundaria que, combinada con la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos, permita conocer el estado actual de la participación ciudadana, el proceso de formulación, monitoreo y seguimiento y resultado de los proyectos a través de un conjunto de variables que capturan aspectos y características en las autoridades locales, CTPs, los contratistas e interventores y la comunidad. Adicionalmente, la Línea de Base permite la recolección de información e indicadores

confiables que permitan en un futuro evaluar el desempeño de la intervención y cuantificar su efectividad de una forma precisa, una vez se armonice la información actual con la que se recolecte con posterioridad, en el seguimiento futuro del programa.

El reto de levantar una línea de base que sea útil para una posterior evaluación de impacto consiste en identificar los cambios que se presentan en los indicadores de interés y se atribuyen directamente a la intervención objeto de la evaluación, y no a otros actores o factores observables o no observables independientes del modelo.

En el caso del modelo, la principal pregunta de evaluación es *¿qué cambios busca generar el modelo en las prácticas de participación ciudadana en el municipio?* Responder a esta pregunta requiere conocer qué hubiera sucedido con la práctica de participación ciudadana y uso de recursos en los municipios donde no se implementó el modelo. Lo que en términos técnicos de evaluación se define como el escenario de control o “*contrafactual*”.

En consideración al periodo de ejecución de las intervenciones, se propone realizar el levantamiento de la línea de base (LB) de la evaluación en agosto de 2015, y el levantamiento del primer seguimiento (PS) en el segundo semestre de 2017.

Así, con la información de la LB y el PS, en el primer semestre de 2018 se realizaría la estimación de los impactos a nivel cuantitativo y cualitativo. Se propone de manera opcional la realización de un tercer levantamiento de información de seguimiento hacia finales del año 2020. Lo anterior, bajo el entendido de que los impactos en un horizonte de largo plazo, sólo podrán evaluarse con propiedad, una vez hayan pasado al menos 5 años desde el momento de la intervención (Field & Kremer, 2006).

2.1 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS PARA UNA LÍNEA DE BASE COMO INSUMO DE UNA FUTURA EVALUACIÓN DE IMPACTO

A. Justificación y particularidades del levantamiento de una línea base

La línea base es una herramienta fundamental que cumple un papel central en la evaluación de impacto de cualquier programa o intervención pública. Por esta razón, debe ser considerada un elemento medular dentro del análisis del modelo, ya que la efectividad de levantamiento de información a realizar y la calidad de los datos que efectivamente se recolecten, determinarán la calidad de las evaluaciones que se realicen a futuro, y la confiabilidad de sus resultados.

La información inicial que se obtiene de individuos, órganos o entidades territoriales antes de recibir una intervención, o de participar en un programa se denomina “línea de base”: A partir de esta información se establece la situación de los resultados de interés (instrumentos de participación, pertinencia de proyectos ciudadanos, duración de proyectos, instrumentos de control y vigilancia, evaluaciones) antes de la intervención con el modelo.

Contar con la información de LB es particularmente importante cuando se tiene previsto establecer comparaciones hacia el futuro, puesto que permite el uso de métodos estadísticos y econométricos de análisis de datos que tienen en cuenta la temporalidad de la intervención del programa para estimar correctamente los efectos o impactos atribuibles exclusivamente al mismo.

El objetivo de una línea base no se limita a conocer el estado actual de una comunidad o territorio, mediante la medición de variables cuantitativas que capturen un conjunto significativo de características sociales y económicas. Se pretende también, recolectar indicadores confiables que permitan evaluar el desempeño de la intervención y cuantificar su efectividad de una forma precisa, una vez se combinen con la información que se recolecte con posterioridad, en los seguimientos al programa.

Por esta razón, es de suma importancia incorporar en el diseño de la línea base aspectos específicos de la intervención planeada. En particular, para el caso específico del modelo, es de suma importancia hacer énfasis en: (1) levantar abundante información de aquellas variables que estén estrechamente ligadas con los objetivos (2) evaluar otras variables en la población de interés que pudieran verse afectadas directa o indirectamente por el modelo, aunque no correspondan al objetivo central del mismo y (3) considerar a-priori las diferentes estrategias de evaluación a desarrollarse en un mediano plazo, para asegurar que se recolecten todas las variables necesarias para el adelanto de las mismas.

B. El problema de evaluación

La metodología está determinada por las características del modelo que se evaluará y por la posibilidad que existe de construir un panel conformado por una muestra de municipios que implementan el modelo (grupo de tratamiento) y una muestra de municipios que probablemente implementen el modelo posteriormente o nunca lo harán (grupo de control). En este sentido, la información recolectada se daría en dos momentos del

tiempo: antes de la intervención que corresponde a la línea de base y un primer seguimiento que se considera después de la intervención.

Para definir estos escenarios resulta importante tener en cuenta:

1. Los impactos se miden a través de indicadores cuantitativos. Una dimensión de la evaluación cuantitativa consiste en convertir los diferentes conceptos que conforman la formulación de proyectos, el monitoreo y seguimiento, la participación social en proyectos, los impactos y los resultados esperados en indicadores estandarizados, medibles y monitoreables en el tiempo.
2. La identificación de los impactos se obtendrá al realizar la comparación entre la situación de los beneficiarios antes y después de la intervención con el modelo. Es decir, comparar cuál sería la situación sin la intervención (contrafactual).
3. Se incluye la identificación de otras clases de intervención con mecanismos de participación ciudadana en los municipios analizados, tanto de tratamiento como de control, para tratar de aislar el efecto del modelo.
4. Puesto que es imposible observar a un territorio que se encuentre en estos dos estados (son mutuamente excluyentes) simultáneamente, la comparación se llevará a cabo entre aquellos que ya han implementado el modelo y los que no “grupo de control”.
5. Los métodos utilizados para la comparación entre “grupo de tratamiento” y “grupo de control” deben ser lo más exactos posibles. Estos consisten generalmente en técnicas estadísticas avanzadas, incluyendo comparación de promedios, regresiones multivariadas, propensity score matching, diferencias en diferencias, etc.

Las evaluaciones de impacto buscan cuantificar los efectos que un proyecto, programa o política pública ha tenido sobre un conjunto de aspectos relevantes (denominadas variables de resultado). De esta forma se hace posible analizar la efectividad de la intervención, el nivel en que se alcanzaron o se dejaron de alcanzar los objetivos del programa, y cuantificar los efectos inesperados (o incluso indeseables) de éste sobre la población objetivo, u otras poblaciones indirectamente afectadas por el mismo.

Para alcanzar este cometido, resulta necesario cuantificar los cambios sobre cada una de las variables de resultado, que sean atribuibles creíblemente a la intervención. Lo anterior se consigue siguiendo una estrategia de análisis contrafactual, en donde se estima como habrían estado los beneficiarios de un programa, en el escenario en que éste no se hubiera efectuado. La diferencia cuantificable entre lo que realmente ocurrió (la situación con proyecto), y lo que hubiera ocurrido en ausencia de la intervención (la estimación contrafactual de la situación sin proyecto), constituye el efecto neto del programa. La magnitud y signo de este efecto indicador, determina con exactitud el éxito o fracaso del programa, en relación con los objetivos previamente establecidos.

Sin embargo, encontrar este efecto neto sobre una o más variable de resultados, no es evidente. En particular, surgen dos limitaciones para satisfacer este propósito: primero, la dificultad de observar directamente en qué situación se encontrarían los beneficiarios en el escenario sin intervención. Y, segundo, la posible existencia de eventos contemporáneos a la intervención que pueden afectar simultáneamente a las variables de resultado que se estén analizando, dificultando el aislamiento del verdadero efecto del programa.

Para superar estas limitaciones, la aproximación metodológica consiste en aplicar diseños experimentales o cuasi-experimentales y una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas que permitan realizar una comparación creíble entre individuos que se ven afectados por esta intervención (grupo tratamiento) e individuos cualitativamente equivalentes que no gozan de sus beneficios (grupo control). De esta forma, la situación contrafactual sin modelo, se estima al analizar la situación de individuos que efectivamente pueden ser observados.

La efectividad de esta estrategia se basa en el supuesto que los individuos que no se afectan por la intervención constituyen una buen “contrafactual” de los primeros. Es decir, que el nivel de sus variables de resultado (los indicadores de interés) son equivalentes a aquel que habrían tenido los individuos beneficiadas por la intervención si no hubiesen participado en el programa. Esta aproximación conceptual es actualmente la metodología por excelencia dentro de la literatura de evaluación de políticas públicas, y ha sido utilizada en la evaluación de un gran número de intervenciones, tanto a nivel internacional como al interior del país.

C. El modelo

El supuesto de que el grupo de control y el de tratamiento reaccionen de forma muy similar a eventos coincidentes con la intervención, está ligado a la posibilidad de lograr un buen matching entre, por ejemplo, proyectos de inversión de similar tamaño en sectores semejantes y con resultados previstos también muy similares para ambos grupos y el consecuente cumplimiento de la condición de “rango común”. El alto grado de homogeneidad entre los municipios, proyectos, sectores y productos finales, determinado por el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de los proyectos, así como la gran cantidad de variables observables que se recolectarán y que se podrán utilizar en la determinación del “rango común”, permite establecer que el supuesto es razonable. Cabe reiterar, además, que el grupo de control estará conformado por municipios beneficiarios de regalías en prueba piloto, pero en los que aún no se implementa el modelo.

En términos econométricos, se supone entonces que se pretende evaluar el impacto del modelo sobre el incremento del uso de instrumentos de formulación, control social ciudadano, o sobre la efectividad de los proyectos financiados con recursos públicos. Utilizando la información que se recogerá a partir de encuestas, se define el GT (T=1), como aquellas entidades territoriales que serán o habrán sido beneficiarios de la implementación del modelo en los dos momentos del tiempo. Del mismo modo, se define el GC (T=0) como los municipios que en los dos momentos del tiempo no implementaran el modelo; así, el impacto del modelo sobre el aumento de la capacidad institucional para gestionar los mejores resultados en los proyectos de inversión (o cualquiera de los outcomes definidos), es igual a:

$$E[(GMV_{2,t} - GMV_{1,t}) | P(X), T = 1] - E[(GMV_{2,t-1} - GMV_{1,t-1}) | P(X), T = 0]$$

Por supuesto, la viabilidad de aplicar esta metodología depende de la existencia de los dos grupos (tratamiento y control), en los dos momentos del tiempo. Siguiendo a Behrman et al (2004), el impacto del modelo sobre cualquiera de las variables de interés definidas, es igual a:

$$E[(GMV_{2,t_1} - GMV_{1,t_2}) | P(X), T = 1]$$

Donde t_1 representa a los municipios con mayor duración en el tratamiento, y t_2 , a los que apenas ingresan a la implementación del modelo. Evidentemente, es importante señalar que, aunque la metodología de análisis por intensidad elimina los sesgos que origina la decisión de participar en el programa, al implementar esta metodología se genera un sesgo por el momento de implementación del modelo.

Tal y como se ha definido en los avances del marco conceptual, la elaboración del marco lógico permite entender la secuencia entre Desempeño, Riesgo, Auditoría y Evaluación, facilitando la formulación de las hipótesis y la elección de las variables objeto de análisis.

La línea de base del modelo parte de la observación de los aspectos de interés en un grupo de entidades territoriales homogéneo donde ninguno de éstos tiene en el momento del levantamiento de la LB la existencia de implementación del modelo.

Se parte del supuesto que todos los municipios dentro de este conjunto son similares en términos de cómo participa y realizan la comunidad la formulación de proyectos y el control social (prácticas y mecanismos) en los temas relacionados con el acceso y uso de recursos, y en control sobre el desarrollo de los proyectos financiados con recursos públicos.

Luego, la partición entre grupos que lo implementan y grupos que no, permitiría identificar, mediante la comparación entre grupos y en el tiempo, el efecto del modelo en las variables de interés: formulación y pertinencia de proyectos, participación ciudadana, calidad del control social, disminución de riesgos en la ejecución de los proyectos financiados con recursos y resultados.

De esta manera, el modelo de análisis definitivo que se propone consiste en levantar una línea de base que permita: 1) Realizar una descripción del modelo de los municipios que lo están implementando y que no y 2) establecer la situación “antes de la intervención” para ser comparada en una evaluación de impacto a futuro.

Entonces la línea de base tendría los siguientes dos sub-grupos: entidades que ya ha incorporado elementos del modelo y un grupo más grande que no lo ha hecho.

Con este enfoque se pueden estimar algunos indicadores de comparación desde el levantamiento de la LB.

Con este esquema el modelo de análisis tendría en cuenta, además de lo ya descrito, el tiempo que llevan operando las herramientas de participación en el ciclo de inversión en las entidades, lo que se conoce en la literatura como “la intensidad” del tratamiento.

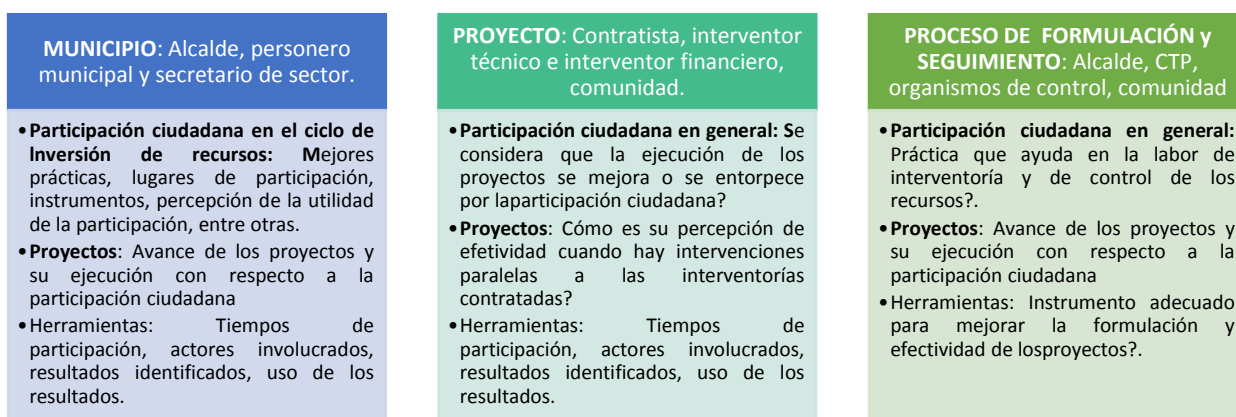
3. INDICADORES RELACIONADOS

Los indicadores que se estudiarán responderán a la siguiente pregunta general de evaluación: *¿Cómo se ha mejorado la práctica la participación ciudadana en el ciclo de inversión de recursos en el territorio?*

Para responder a la pregunta general de evaluación, se proponen tres ámbitos de observación: el territorio, el proyecto y la función de formulación, monitoreo y seguimiento.

Así se obtendrá la información triangulada desde la perspectiva de los diferentes actores de la entidad territorial. Se levantarán encuestas, entrevistas a profundidad y grupos focales.

Diagrama 1. Municipios, Proyectos y Proceso de Formulación y Control Ciudadano



Fuente: Elaboración propia a partir de DNP

4. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Se proponen cuatro instrumentos de recolección de información: (i) reuniones de trabajo; (ii) encuestas; (iii) entrevistas, y; (iv) grupos focales. En el primero, los expertos del equipo se encuentran con diferentes actores involucrados en la participación ciudadana en el ciclo de inversión con el fin de profundizar y validar la información que ha sido recolectada de fuentes secundarias. Las encuestas y las entrevistas a realizarse en los municipios

seleccionados permitirán elaborar un diagnóstico cuantitativo de las principales características de la participación ciudadana. Además, como método alternativo de recolección de información, se aplicarán grupos focales, esencialmente como instrumento de recolección de información cualitativo orientados a la comunidad beneficiaria.

4.1 DISEÑO MUESTRAL (ENCUESTAS Y ENTREVISTAS)

El plan de muestreo previsto se enmarca dentro de la siguiente premisa fundamental: La información primaria es uno de los insumos básicos sobre el que esta soportado el análisis. A fin de construir un adecuado plan muestral es necesario establecer un conjunto de premisas en función de los objetivos generales y específicos de la investigación. Desde esta perspectiva se ha adoptado la definición de las siguientes premisas:

- Ámbito geográfico
- Universo de estudio
- Unidad de observación
- Unidad de muestreo
- Unidad de Análisis
- Marco Estadístico Utilizado
- Indicadores, parámetros a estimar
- Fiabilidad de los resultados
- Niveles de Desagregaciones previstos para efectos de análisis.
- Las características del diseño propiamente dichas, en donde se explicita el plan de muestreo propuesto
- Tamaño de muestra

4.1.1 ÁMBITO GEOGRÁFICO

Se ha definido como ámbito geográfico de estudio todos y cada uno de los municipios del territorio Nacional beneficiarios de recursos públicos.

4.1.2 UNIVERSO DE ESTUDIO

Está conformado por las entidades administrativas, los funcionarios de las entidades involucradas en los procesos de planeación, los órganos consultivos territoriales CTPs, y organismos de planeación, seguimiento y monitoreo de recursos y la comunidad

beneficiaria de los municipios que conforman el ámbito geográfico como se mencionan a continuación:

- Funcionarios del nivel central directamente involucrados en el proceso de la Participación ciudadana.
- Entidades de planeación y control del nivel departamental: CTP, Contraloría, Procuraduría, Fiscalía, Personería.
- Funcionarios a nivel de departamentos, distritos, municipios, involucrados en el proceso de regalías.
- Ciudadanos, Juntas de Acción Comunal, vinculados en la Participación ciudadana; sin embargo, también se podrán involucrar otros beneficiarios que no hayan participado procesos de participación

4.1.3 POBLACIÓN OBJETIVO

La población objetivo está conformada por entidades administrativas, los funcionarios de las entidades que ejercen la función de formulación de proyectos, de Control y Vigilancia de recursos y la comunidad beneficiaria de los municipios que conforman el ámbito geográfico de estudio:

- Funcionarios del nivel central directamente involucrados en el proceso de la participación ciudadana en el ciclo de inversión de recursos.
- Entidades de planeación y control del nivel departamental: CTP, DNP, Procuraduría, Fiscalía, Personería.
- Funcionarios a nivel de departamentos, distritos, municipios, involucrados en el proceso de regalías.
- Ciudadanos, Juntas de Acción Comunal, vinculados en la Participación ciudadana; sin embargo, también se podrán involucrar otros beneficiarios que no hayan participado procesos de participación

4.1.4 UNIDADES ESTADÍSTICAS

- **Unidad de observación:** Las entidades administrativas, los Funcionarios de las entidades que ejercen la función de planeación, monitoreo, seguimiento y resultados de las regalías y la comunidad beneficiaria en los municipios que conforman el ámbito geográfico de estudio
- **Unidad de muestreo:** Municipios, entidades administrativas que ejercen la función de planeación, monitoreo y seguimiento de los proyectos financiados con recursos públicos.
- **Unidad de análisis:** Las entidades administrativas, CTPs y la comunidad beneficiaria.

4.1.5 MARCO ESTADÍSTICO UTILIZADO

Entendido como el elemento físico que permite tener acceso al universo de estudio:

- Las unidades del marco deben identificarse a través de un código, que para las entidades, puede ser el ***documento de identificación de la entidad, y para los funcionarios o miembros de CTPs a través de la Cédula, el nombre de la entidad a la que pertenece y el cargo.***
- Cada unidad debe tener la factibilidad de ser hallada si es seleccionada en la muestra. Esto es, por ejemplo, la dirección, número telefónico, localización cartográfica, o algún otro tipo de información que permita ubicar los elementos que hacen parte del marco estadístico.
- Cada elemento de la población debe estar presente solamente una vez en el marco.
- Ningún elemento ajeno a la población de interés debe ser incluido en el marco.
- Todo elemento de la población de interés debe aparecer en el marco.

4.1.6 PARÁMETROS A ESTIMAR

Los parámetros a estimar pueden expresarse en términos de totales y razones o proporciones.

El objetivo final de una encuesta por muestreo es estimar una cantidad poblacional desconocida θ denominado parámetro, ese valor puede ser un total poblacional $\theta = Y$ o puede ser una razón de dos totales poblacionales $\theta = R = \frac{Y}{Z}$, o finalmente puede ser una proporción de un dominio del total $\theta = P = \frac{Y_A}{Y}$.

Para lograr dichas estimaciones a continuación se expresan las fórmulas como tal de las estimaciones muestrales:

- Total poblacional: $\theta = Y = \sum_{k=1}^n y_k$.
- Razón de dos totales poblacionales: $\theta = R = \frac{Y}{Z} = \frac{\sum_{k=1}^n y_k}{\sum_{k=1}^n z_k}$.
- Proporción de un dominio: $\theta = P = \frac{Y_A}{Y} = \frac{\sum_{k=1}^n y_k I_d}{\sum_{k=1}^n y_k}$.

Los anteriores estimadores, son los básicos, que se prevén para esta investigación, no obstante, dependiendo del tipo de información, se pueden realizar otro tipo de estimación.

4.1.7 NIVELES DE DESAGREGACIÓN REQUERIDOS

Las estimaciones previstas a partir del plan muestral son para el total nacional.

4.1.8 CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO

El diseño de muestreo prevé una muestra probabilística, estratificada, dual (de marco de lista y conglomerados), aleatoria simple, por etapas.

- **Probabilística**, porque cada una de las unidades seleccionadas tiene una probabilidad de selección, conocida y diferente de cero.
- **Estratificada**, es decir, clasificando, previamente a la selección, las diferentes unidades de muestreo, en función de variables independientes conocidas. La estratificación es la técnica por excelencia para la optimación de un diseño muestral, pues permite la obtención de errores de muestreo mínimos. En el caso particular se estratifico el conjunto de municipios que conforman el ámbito geográfico de estudio adoptando los siguientes criterios:
 - Clasificar los municipios que conforman el ámbito geográfico de estudio conforme la regionalización utilizada en la Encuesta Nacional de Calidad de

Vida, lo que posibilita en el proceso de selección contar con municipios de las diferentes zonas o regiones geográficas del país, así: Amazonia y Orinoquia, Antioquia, Atlántica, Bogotá, Central, Oriental, Pacífica y Valle del Cauca. Resultado del ejercicio de estratificación se tiene que los municipios que conforman el ámbito geográfico de estudio, conforme la regionalización utilizada en la última Encuesta Nacional de Calidad de Vida.

- Utilizar algunas variables de carácter socioeconómico para caracterizar de manera exploratoria el conjunto de municipios que conforman el ámbito geográfico de estudio. Esto con el fin de posibilitar al interior de cada región geográfica construir conglomerados de municipios homogéneos. Las variables utilizadas para este efecto pueden ser:

NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).
Cobertura neta en educación.
Cobertura en salud en población pobre
Tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad infantil
Cobertura en acueducto
Cobertura en alcantarillado
Índice de calidad de vida

En diferentes ejercicios exploratorios de caracterización del ámbito geográfico de estudio, la variable que mejor resume las diferentes tipologías de municipios es el NBI, por lo que esta caracterización puede orientar el proceso de selección de las unidades primarias de muestreo (municipios) al interior de las regiones geográficas definidas.

- Por etapas, Previa regionalización del país conforme criterios geográficos de la Encuesta de Calidad de Vida y de categorías de NBI, se seleccionan municipios y al interior de estos se prevé una selección aleatoria de entidades de entidades administrativas y de funcionarios de las entidades que ejercen la función de planeación, formulación, control y vigilancia de recursos públicos
- Selección aleatoria, garantizando una representación balanceada de todas las características del universo de estudio, fijación anticipada de márgenes de precisión deseados (EsRel), y la posibilidad de calcular a posteriori la precisión efectivamente observada en los resultados.

4.1.9 TAMAÑO DE MUESTRA

La estimación del tamaño muestral adecuado, tiene su fundamento en la selección de una variable guía de diseño será del tipo proporción, P , donde P , corresponde a la proporción observada de una característica particular medida a través del instrumento de encuesta. Para el objeto de estudio, se seleccionará una variable de dicotómica, la cual es una variable que posee una distribución binomial. A continuación se presenta la estimación del tamaño de muestra para diferentes fenómenos de ocurrencia, bajo la premisa de estimación del Error Estándar Relativo ($EsRel$):

$$n = \frac{p \times EsRel^2 + pq \times deff}{p \times EsRel^2 + \frac{pq \times deff}{N}}$$

Dónde:

- N = Tamaño del universo
- n = Tamaño de muestra estimado
- p = Porcentaje de respuesta (fenómeno de ocurrencia en la población)
- $q = 1 - p$
- $EsRel$ = Error estándar relativo mínimo esperado
- $deff$: *Efecto de conglomerados*

La definición final sobre el tamaño de muestra tiene como premisas generales garantizar:

- 1) Un 95% de nivel de confianza.
- 2) 10% de margen de error máximo permisible

4.1.10 FIABILIDAD DE LOS RESULTADOS

Se presenta una aproximación a la estimación del error estándar relativo máximo esperado en las estimaciones de máximo 10%, con un nivel de confianza del 95%. El error estándar relativo hace referencia a la precisión esperada medida en términos del error de muestreo, en cuanto a los principales indicadores, con una frecuencia mínima de ocurrencia del 30%.

No obstante, si los indicadores estudiados presentan tasas de ocurrencia mayores a la utilizada como guía para la estimación del tamaño de muestra (30%) o niveles bajos o moderados de variabilidad, con los tamaños de muestra previstos, se podrían analizar los resultados de manera más desagregada, para caracterizar algunas variables de interés en el universo y/o dominios de estudio particular.

4.1.11 DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA

Conforme las premisas generales del diseño muestral en la selección de la unidad primaria de muestreo (municipio) se tienen:

- Municipios beneficiarios de recursos
- Municipios que han sido objeto de participación ciudadana
- Municipios que tiene prevista participación ciudadana
- Municipios que NO tiene previsto participación ciudadana

En cada una de las UPM (unidad primaria de muestreo) se realizará una selección aleatoria de entidades y funcionarios (en promedio 5 por UPM) a fin de entrevistar:

- Funcionarios del nivel central directamente involucrados en el proceso de la Participación ciudadana.
- Entidades de planeación y control del nivel departamental: CTP, Contraloría, Procuraduría, Personería.
- Funcionarios a nivel de departamentos, distritos, municipios, involucrados en el proceso de formulación y control de recursos públicos.
- Ciudadanos, Juntas de Acción Comunal, vinculados en la Participación ciudadana; sin embargo, también se podrán involucrar otros beneficiarios que no hayan participado procesos de participación

4.2 GRUPOS FOCALES

La metodología de los grupos focales es un instrumento práctico de recolección de información cualitativa sobre un programa, proyecto o situación social. Es una herramienta que permite indagar y conocer la percepción que tiene un grupo de personas sobre la aplicación, operación o resultados del programa o proyecto analizado y su nivel de aceptación. Es una técnica colectiva de discusión “focal” porque los participantes del “grupo” son personas que conocen o se relacionan directamente con los objetivos, procesos y/o resultados del tema de interés específico que se quiere investigar.

Es un proceso participativo, estructurado y guiado que consiste en una mesa de diagnóstico situacional y de prospectiva sobre temáticas específicas para identificar problemas, experiencias, necesidades y construir propuestas de mejoramiento. Con estos grupos se consigue la interacción simultánea entre los diferentes participantes en la identificación de las problemáticas comunes y la especificidad de éstas en cada una de las

experiencias y actores. Igualmente, se pueden identificar soluciones a problemas frecuentes a través de estrategias factibles de cooperación horizontal interinstitucionales y una construcción común en torno al objeto de estudio, en este caso la implementación del modelo.

Por su naturaleza, los instrumentos de participación ciudadana requieren de la concurrencia de los diferentes puntos de vista, experiencias, intereses y valores que la comunidad tiene sobre su proceso de implementación y los resultados. En este sentido, la realización de los grupos focales permitirá conocer, desde diferentes perspectivas y criterios, la percepción que tiene la comunidad sobre los procesos de implementación del modelo en cada uno de los momentos y el impacto generado en la comunidad y en los proyectos. Esta información complementará los resultados y puntos de vista conseguidos a través de las encuestas aplicadas a los diferentes actores involucrados.

4.2.1 OBJETIVOS GENERALES DE LOS GRUPOS FOCALES

Conocer la percepción que tienen los beneficiarios directos de los proyectos financiados con recursos de regalías sobre la implementación del modelo y los efectos y resultados generados en los resultados para cada uno de los momentos del ciclo de inversión. Además, conocer la opinión de la comunidad sobre otras prácticas, formales e informales, de control social a la gestión pública realizadas en los municipios seleccionados.

4.2.2 DIMENSIONES DE ANÁLISIS DEL MODELO

Las preguntas guías de conducción del grupo focal deben ser estructuradas y abiertas. Estas deben dirigirse a:

- El primer bloque de preguntas. Indaga sobre los mecanismos de participación que tiene la comunidad en el municipio para realizar participación ciudadana en el ciclo de inversión de recursos.
- El segundo bloque de preguntas. Se dirigen al conocimiento de los objetivos propuestos del modelo, y a las dificultades y fortalezas.
- El tercer bloque de preguntas. Busca identificar los aprendizajes y mejores prácticas que ha generado la implementación del modelo
- Un grupo final. Pretende identificar si el modelo ha mejorado la percepción que tiene la comunidad sobre la presencia institucional y del Estado en la región y el mejoramiento de la gestión administrativa local.

Todas estas preguntas orientadoras aplican para los procesos o formas de participación implementadas en el municipio.

4.2.3 PROCEDIMIENTO PARA LA REALIZACIÓN DE LOS GRUPOS FOCALES

La realización de los grupos focales tiene en cuenta el lugar de desarrollo, la selección de los participantes, el diseño de las guías de conducción del grupo, y la logística y preparación de materiales didácticos y pedagógicos. El procedimiento a seguir debe cumplir las siguientes actividades:

4.2.4 DEFINICIÓN DE LA MUESTRA DE MUNICIPIOS

El ideal es que se puedan conformar grupos focales donde participen los beneficiarios, líderes y miembros de la comunidad, de diferentes tipos de proyectos con intervenciones de participación ciudadana en los momentos del ciclo de inversión y ejecutados con recursos públicos de una misma localidad o entidad territorial. Se busca que en los grupos focales participen personas que tengan experiencia del ejercicio participación ciudadana en el ciclo de inversión en diferentes tipos y sectores de proyectos, para lograr mayor detalle y conocimiento sobre el proceso de implementación. Los resultados obtenidos con esta técnica se complementan con la información obtenida en las entrevistas semi estructuradas individuales aplicadas a los actores

4.2.5 SELECCIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LOS GRUPOS FOCALES Y PERFIL DE LOS PARTICIPANTES

El número de participantes en cada grupo debe ser aproximadamente de 10 personas, porque se facilita el manejo pedagógico y la logística que requiere la conducción de los mismos. Es importante tener en cuenta que los grupos focales no se consideran una muestra estadística de las comunidades, pero sí representan un grupo de personas que convergen en un programa, proyecto o relación social. Sin embargo, la invitación o convocatoria se debe hacer a un grupo de por lo menos 25 personas para garantizar la asistencia y conformación final del grupo.

Es importante resaltar que la técnica de los grupos focales permite cierta flexibilidad en el número de participantes. Algunos especialistas en la técnica¹ señalan que el número ideal

¹/. Por ejemplo: Huerta, José M (sf) “*Los grupos focales: Origen de los grupos focales*”. En http://academic.uprm.edu/jhuerta/HTMLobj-94/Grupo_Focal.pdf. Recoveri Marketing. GERZA: “El tamaño

de asistentes es de seis personas y de doce como máximo. Sin embargo, en este caso, por tratarse de un evento comunitario local donde la disponibilidad, el tiempo y las facilidades de desplazamiento de las personas es una variable difícil de controlar, es pertinente realizar el grupo focal siempre y cuando asistan por lo menos cuatro personas (Número mínimo de asistentes considerado adecuado para hacer efectiva la aplicación de la técnica). Esto respetando y considerando el interés y la motivación que muestra la comunidad por el ejercicio. No obstante, se espera que con la labor desarrollada por el facilitador de campo designado para realizar las convocatorias la concurrencia de asistentes sea la estimada.

En cuanto al perfil de los posibles integrantes del grupo focal es importante que tengan residencia en la comunidad por más de un año, que hayan participado o esté participando en por lo menos en una iniciativa de participación ciudadana, y si es líder que sea un representante reconocido por la comunidad. Los participantes deben ser similares en términos de edad (mayores de 18 años). En los municipios donde no se han implementado herramientas de participación ciudadana en el ciclo de inversión de recursos, los participantes también deben tener por lo menos un año de residencia en el Municipio, ser mayor de edad o ser un líder representativo de la comunidad.

4.2.6 GUÍA DE TRABAJO

La guía de trabajo facilita el logro de los objetivos del estudio y del Grupo focal. Permite mantener el hilo conductor de la discusión y el cubrimiento de todas las temática planteadas. La flexibilidad de la guía admite la inclusión de nuevos temas o hechos que van surgiendo en la discusión y que, por su contexto, pueden considerarse relevantes para el estudio. Por definición, la guía no se utiliza como una entrevista, es un formato que ayuda a orientar la discusión, por ello las preguntas se deben hacer de manera general y al ritmo de la charla, para conseguir la información más específica o detallada.

La guía que se utilizará tendrá como contenido mínimo los siguientes puntos:

1. Nombre y Objetivo general del Proyecto de consultoría
2. Objetivos del grupo de discusión focal
3. Presentación del tema a discutir y los objetivos que se pretenden obtener con la discusión
4. Presentación de la metodología a seguir en el grupo de discusión

aceptable para un grupo focal ha sido tradicionalmente de ocho a diez participantes. Pero existe la tendencia hacia grupos más pequeños según el fin establecido; es decir, con los grupos grandes se obtienen más ideas y con los grupos pequeños se profundiza más en el tema". En http://www.mdm-scd.org/files/FichesMethologiques/espanol/GuideCollecte_Esp_FocusGroup.pdf

5. Determinación de los tiempos que tendrá cada sesión (para cada tema entre 15 y máximo 30 minutos)
6. Identificación de los moderadores
7. Desarrollo de la discusión: conducción y discusión grupal
8. Cierre de la discusión con la presentación de las conclusiones y acuerdos logrados en el grupo
9. Listado de participantes (Nombres y apellidos, identificación, genero, edad, posición que desempeña en la comunidad, nombre de la comunidad, contacto. La fecha, lugar específico y la hora en que empezó y terminó la reunión.
10. Verificación y contraste de la información obtenida en el grupo focal. Labor que debe ser realizada por el observador y el moderador del grupo en el lugar donde se realiza la reunión.

4.2.7 ACTIVIDADES A REALIZAR PARA LA APLICACIÓN DE GRUPOS FOCALES

En todas las entidades territoriales se realizarán las siguientes actividades:

- Definición final del formato de guía teniendo en cuenta las características de los participantes según el grupo de municipios seleccionados. Se trata de ajustar el fraseo de la guía de trabajo para que guarde coherencia.
- Programación definitiva de las ciudades donde se realizarán los grupos focales con la colaboración del DNP, a partir de la muestra de municipios sugerida.
- Identificación de los funcionarios contactos

4.2.8 PRUEBA PILOTO DE LOS GRUPOS FOCALES

Para los grupos focales se realizará un piloto con el fin de probar la logística, los objetivos del grupo focal y el de las preguntas orientadoras. Con los resultados obtenidos, se realizarán los ajustes pertinentes.

4.2.9 INTERPRETACIÓN Y ANÁLISIS DE DATOS CUALITATIVOS

El análisis de los datos se inicia con la validación de la información que se hace una vez se termina la reunión del grupo focal. Es un proceso continuo y progresivo según el número de reuniones realizadas de grupos focales. Esto permite discutir los cambios que se deben hacer en las dinámicas de discusión y los ajustes a las guías, si es necesario, en cuanto a la incorporación de temas que no fueron considerados previamente y que pueden resultar relevantes para el análisis.

BIBLIOGRAFIA

1. Huerta, José M (sf) “Los grupos focales: Origen de los grupos focales”. En http://academic.uprm.edu/jhuerta/HTMLobj-94/Grupo_Focal.pdf
2. Molina, E. (2013). *Can Bottom-Up Institutional Reform Improve Service Delivery? Evidence from the Citizen Visible Audit program in Colombia.*
3. http://www.mdm-scd.org/files/FichesMethologiques/espanol/GuideCollecte_Esp_FocusGroup.pdf