

En: B. Klisberg (comp.)

Pobreza. Un Tema Imposible.

Fondo de Cultura Económica, 1993. México D.F.

## LA EVALUACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES. UNA PERSPECTIVA CRITICA DE LOS MODELOS USUALES

JOSE SULBRANDT

### I. INTRODUCCION

#### 1. *Presentación*

Existe hoy en la región un renovado interés por las técnicas de evaluación aplicadas a los programas sociales que se están implementando. Este interés obedece a una combinación de factores y circunstancias. En primer término la aguda crisis social que vive la región caracterizada por el alto porcentaje de su población que vive en la pobreza y el porcentaje que vive bajo la línea de la pobreza extrema, vale decir, que sus ingresos no alcanzan para adquirir los alimentos indispensables, las altas tasas de desempleo, la brusca caída de los salarios reales en gran parte del continente, entre otros rasgos negativos..

En segundo lugar, dadas las circunstancias señaladas, una parte muy significativa de la población reclama la realización de proyectos sociales ejerciendo una intensa demanda social. Para ellos la satisfacción de necesidades mínimas o el apoyo en tiempos de grave necesidad son vitales. Esto ha obligado a los gobiernos a llevar a cabo, junto a los programas regulares de desarrollo social, vastos programas compensatorios que ayuden a la población más necesitada.

Por último, el Estado ha debido enfrentar esta amplia demanda de servicios sociales con recursos muy limitados. De hecho ha estado obligado a realizar un mayor y más importante número de programas y de acciones con menos recursos y, por lo tanto, está interesado en la eficiencia e impacto de su gasto social.

#### 2. *Necesidad de evaluación*

En estas circunstancias, la evaluación adquiere una enorme significación

pues se supone que ella ayuda a que esos recursos se empleen con el máximo de eficiencia posible y aseguren un alto grado de efectividad.

Como se sabe, los programas públicos no poseen un regulador automático que señale si las actividades que se están llevando a cabo pueden realizarse en forma más eficiente, en qué momento han dejado de ser productivas, o bajo qué circunstancias los recursos utilizados en ellos pueden ser desplazados a otras actividades del mismo tipo produciendo un efecto más significativo en la población. La evaluación hace posible captar este tipo de señales y ayuda a solucionar los problemas planteados en su ejecución. Sin embargo, las expectativas generadas por este tipo de investigación no han sido satisfechas por el trabajo realizado, que ha sido restringido y empujado siguiendo cánones tradicionales de evaluación que no toman en cuenta las peculiaridades de los programas sociales ni de su implementación.

En el presente trabajo se argumenta que las especificidades de los programas sociales y las características centrales de sus procesos de implementación obligan a introducir modificaciones importantes a los diseños tradicionales de evaluación.

Sólo tomando en cuenta dichas peculiaridades será posible que los resultados de la investigación evaluativa contribuyan y hagan aportes a los que toman las decisiones sobre esas políticas y programas, a los gerentes que dirigen la implementación, y muy en especial, a los beneficiarios de esas actividades.

La intención de este trabajo es llamar la atención sobre las crecientes críticas que se han expresado sobre la aplicación de los modelos tradicionales de evaluación y a partir de un examen de las características de las políticas y programas sociales y de la forma de implementarlos se propone un nuevo enfoque de evaluación y se sugieren formas organizacionales de llevar a cabo este tipo de investigación en el sector público.

Tomando en cuenta la necesidad y la importancia de la actividad de evaluación se puede afirmar que la situación en la Región es de extrema gravedad: la mayoría de las políticas y programas sociales no reciben ninguna evaluación y en los casos en que ésta se ha aplicado se ha llevado a efecto de una manera que no satisface plenamente los requisitos de una investigación profesional. En esos pocos casos su objetivo ha sido tratar de presentar una

comparación de las metas propuestas para los programas con lo realmente alcanzado, tratando de dar una explicación ad-hoc sobre las discrepancias encontradas. En esos trabajos no se ha puesto el énfasis en los resultados e impactos de los programas sino en la carga de trabajo y en el número de actividades realizadas. Como lo señala una publicación de la UNESCO dedicada a la evaluación de los programas sociales en América Latina, los informes finales de estos estudios son sólo una cuidadosa selección de lo que puede presentarse en público y, en una buena cantidad de casos, llevan a cabo un deliberado ocultamiento de todos aquellos puntos que puedan servir para formular algún un juicio técnico desfavorable al programa, a la gerencia o a la institución encargada de implementarlo.<sup>1</sup> Ese mismo informe, en su parte relativa a las conclusiones, establece que salvo casos muy excepcionales, no ha existido relación alguna entre los resultados de las evaluaciones realizadas y los procesos de gestión de los programas respectivos. En otras palabras, esos resultados no produjeron ningún efecto en el manejo de los programas.

Lo que allí se afirma respecto de un grupo seleccionado de países podría haberse dicho, sin temor a cometer una equivocación grave, en relación a cualquier país de la América Latina.

Hay signos que indican que la situación ha comenzado a cambiar, pero aún la práctica de la evaluación no es suficientemente extendida para comenzar a hacer reflexiones generales y válidas sobre el tema en base a un número suficiente de investigaciones. Sin embargo, uno de los principales indicadores de la preocupación que existe por este tipo de investigación es la aparición de varios trabajos y documentos preparados por autores latinoamericanos, que sistematizan las técnicas de evaluación y elaboran críticamente algunos de los principales enfoques. Sin embargo, su característica central es realizar una presentación fundamentalmente metodológica o epistemológica y una explicación de las varias maneras posibles de hacer evaluaciones, planteadas en relación a los contenidos sustantivos de los programas ni a la forma de implementarlos. Se ha hecho una labor de sistematización de enfoques y técnicas disponibles de alta calidad y se ha realizado una contribución de valor al desarrollo de esta actividad en la

1. UNESCO. *Evaluación en América Latina y el Caribe: experiencias y perspectivas*. 1986.

región, pero desafortunadamente, esas presentaciones ——— n — una discusión sobre la validez y utilidad práctica de los distintos en { ~ ~ & evaluación similar a la que se ha estado dando entre los expertos de los países más avanzados en estas materias.

## II. FORMAS TRADICIONALES DE EVALUACION

En un sentido amplio, se entiende por investigación evaluativa al examen sistemático y riguroso, a partir de criterios específicos, de los logros obtenidos por una política o programa social gubernamental en relación a las metas que se han propuesto y a los efectos esperados en los grupos sociales beneficiarios. Al aceptar este concepto de evaluación, este trabajo hace referencia en primera instancia a la evaluación ex-post. Junto a este tipo de investigación se desarrolló la evaluación concomitante que realiza el estudio sistemático y riguroso de las actividades desarrolladas por los programas para lograr las metas y los impactos propuestos y en cuyo caso la investigación realiza su trabajo conjuntamente con el desarrollo del propio programa.

La manera más tradicional de entender la evaluación de resultados de los programas sociales ha sido considerarla como la última etapa del ciclo de la política social que permite:

- 2) Conocer el grado de cumplimiento de las metas de un programa, ✓
- b) Explicar ex-post facto las causas de las discrepancias entre las metas esperadas y las obtenidas y ✓
- c) Hacer efectiva las responsabilidades funcionarias entre los implementadores del programa. ✓

Una forma renovada de entender la evaluación la concibe primordialmente como un poderoso instrumento para mejorar el desempeño de los programas sociales, como una instancia de aprendizaje que permite rediseñar y mejorar esos programas en nuevos ciclos de la política social y, por lo tanto, la concibe como condición necesaria para perfeccionar los programas actuales y futuros en esta materia.

En este último sentido, se espera que los resultados de estas investigaciones sean retroalimentados a los organismos públicos a fin de que adopten las medidas oportunas para mejorar su trabajo. Desde la perspectiva de la

gerencia pública, la información suministrada por la evaluación se debe utilizar principalmente para aprender de los errores y corregir la implementación de los programas. Desde la perspectiva de los decisores superiores, dicha información sirve para fijar los parámetros de la política correspondiente y para tomar las decisiones sobre su continuación, corrección o suspensión.

La consideración demasiado estricta de esta función de servir a la gerencia ha tenido como consecuencia que sus resultados sólo han estado disponibles para aquéllos que encargan la evaluación, que en la mayoría de los casos son las propias autoridades administrativas, como si ellos fuesen los únicos actores sociales importantes del programa. Esto se ha constituido en una seria limitación de este tipo de investigación. La evaluación debe cumplir el rol más amplio de presentar elementos de juicio racionales basados en la mejor información disponible y en el conocimiento fundado sobre una experiencia concreta, aportando de esa manera una contribución a la discusión pública que incluya a los grupos beneficiarios, a los decididores del sistema administrativo y a otros agentes sociales con intereses legítimos en los programas sociales.

Las tres formas clásicas de evaluación son: la evaluación de metas, la de impacto y la de procesos. Señalaremos brevemente las contribuciones y las dificultades que presentan cada una para cumplir su cometido.

### 1. Evaluación de metas

El tipo de estudio más tradicional ha sido la evaluación de metas.

Weiss señala que "El propósito de la investigación evaluativa es medir los efectos de un programa en relación a las metas que se propuso alcanzar, como un medio de contribuir a la subsecuente toma de decisiones sobre el programa y a mejorar la futura programación"<sup>2</sup> y añade que "la formulación tradicional de la pregunta de evaluación es: ¿Cuál es el grado de éxito que el programa tiene en relación al logro de sus metas?".

De acuerdo con este esquema de evaluación, se asignan valores a un conjunto de metas y se trata de establecer el éxito relativo del programa según el grado en que esas metas se hayan cumplido. Las preguntas de investigación

2. WEISS, Carol. *Evaluation Research. Methods of Assessing Program Effectiveness*. Prentice Hall, 1972.

hacen referencia directa a las metas como una manera de asegurar que los resultados del estudio tengan influencia práctica induciendo cambios en las políticas

Una vez que se ha establecido el grado de obtención de metas y su diferencia respecto de las metas iniciales, este tipo de **evaluación**, en su forma **más** simple, trata de explicar de manera **ad-hoc**, cualquier discrepancia entre las metas esperadas y las logradas y **efectúa** una imputación causal **afirmando** que el resultado obtenido se debe o es consecuencia directa del programa.

Al respecto, se debe señalar que una tarea de comparación como la descrita no permite atribuir **causalmente** el resultado al programa, sino **sólo** constatar que se han producido cambios de manera concomitante con la ejecución del programa. En todo caso, cuando se formula la imputación causal quedan abiertas varias interpretaciones alternativas posibles tanto para la situación en que **hay** diferencias como para aquélla en que estas no se producen. Para hacer una **imputación** se requieren tipos de diseño más estructurados, basados en modelos experimentales o cuasi-experimentales.

Cuando se trabaja con el esquema de evaluación de obtención de metas surgen varios **problemas** que han sido repetidamente señalados por la literatura pertinente, **entre** los que se destacan:

a) La identificación correcta de la meta. ✓

Una parte considerable de los programas no permiten una especificación clara de los objetivos y **metas** debido a la **complejidad e incertidumbre de** mismo programa y, en particular, de la **arena sociopolítica en que éste opera**. En esas circunstancias, lo **usual es** que los programas presenten metas **ambiguas y se espera que, a medida que se ejecuten, los problemas se vayan clarificando, en cuyo caso transcurrido un tiempo se puede llegar a definir metas más** claras y precisas:

La ambigüedad de las metas puede ser un resultado buscado por quienes diseñan los programas sociales. En efecto, en ambientes sociopolíticos complejos y altamente interactivos, quienes diseñan políticas y programas deben estar muy atentos a la sensibilidad de los actores ante ciertos problemas. Si los distintos actores representan intereses muy encontrados o antagónicos, la única estrategia racional para alcanzar un consenso mínimo de tipo preliminar a fin de formular y hacer aprobar un programa es la de evitar una

discusión sobre metas precisas. En estos casos, utilizando metas ambigüas es posible ponerse de acuerdo y satisfacer mínimamente a los participantes. Factores como los señalados conducen con gran frecuencia al establecimiento de metas poco claras.

b) La existencia de metas múltiples ✓

El hecho de que en la mayoría de los programas sociales especialmente los más importantes y complejos tales como la lucha contra la pobreza, el desarrollo de la microempresa, los programas alimentarios, de vivienda, de alfabetización, de calificación de mano de obra, etc., no persiguen una meta única sino **metas** múltiples.

c) La selección de metas a ser incluidas en la evaluación ✓

La existencia de metas múltiples obliga a establecer criterios que permitan la selección de las que serán incluidas en la evaluación. Se trata de establecer cuales de las diferentes metas que representan los intereses de los distintos grupos involucrados en los programas, van a ser utilizadas en la evaluación. En general se utilizan sólo las metas oficiales, pero hay otras como las establecidas por los gerentes o las buscadas por los beneficiarios, que son igualmente importantes y que deberían ser consideradas.

d) Los cambios de metas ✓

Las metas **experimentan** cambios en el tiempo. Efectivamente, van variando a medida que se desarrolla el programa, lo cual implica un desafío a cualquier **procedimiento** que intente establecerlas de manera **definitiva** al inicio del programa. Estas variaciones se deben a que las metas dependen de un complejo sistema de factores estructurales y situacionales que están en permanente interacción y cambio. Es importante señalar que la **mayoría** de estos factores de cambios no están bajo control de los individuos participantes o de los organismos que manejan los programas.

Las consecuencias inmediatas de estas situaciones son que los esfuerzos de evaluación de metas se debilitan considerablemente.

## 2. Evaluación de impacto

En el desarrollo de la evaluación, un avance sobre el estudio de logro de metas lo constituyó la evaluación de impacto de programas sociales, que intenta estudiar los efectos que se hayan producido en una población objetivo o en una situación determinada, como consecuencia de la ejecución de ciertas políticas o programas. Se busca no sólo determinar si las actividades prometidas se han realizado sino establecer además si los resultados finales que se esperaban se han logrado.

Por lo tanto, este estudio se concentra en identificar en que medida han cambiado las condiciones de los grupos-objetivos o de la comunidad como resultado de un programa o un conjunto de actividades y en que medida los cambios han ocurrido en la dirección deseada.

Mientras que en el caso de la evaluación de obtención de nietas la investigación se concentra en los productos inmediatos del programa (personas atendidas en centros de salud; número de camas por hospital; metros cuadrados dedicados a esparcimiento, número de horas de clase, número de profesores contratados, etc.) y en algunas medidas de actividad que pueden indicar algunos aspectos del éxito de un programa, la evaluación de impacto se concentra en el grado en el cual los grupos-objetivos o la comunidad han sido ayudados y han experimentado un cambio en su situación como consecuencia de estos programas.

El problema central a investigar es la efectividad del programa y, para enfrentarlo, se recurre a mecanismos que permitan establecer las relaciones de causalidad entre las acciones del programa y el resultado final específico?

La evaluación de impacto es esencial cuando: (I) Hay interés en entender que es lo que realmente se está logrando con un programa además de los productos inmediatos de sus actividades; (II) Cuando se quiere poner a prueba la utilidad de nuevos esfuerzos para mejorar una situación problema en un determinado lugar, y (III) Cuando se pretende comparar diferentes programas de carácter similar.

A través de la evaluación de efectividad o impacto se puede estudiar cambien si el resultado final hubiese sido el mismo o parecido de no haber

existido el programa y, además, si el programa no ha producido, al mismo tiempo que el resultado central otros resultados no esperados, sean estos de carácter positivo o negativos.

El objetivo de este tipo de evaluación es determinar los efectos netos de una intervención social. Se entiende por efectos netos aquellos que son estrictamente imputables o atribuibles al programa, libres de posibles efectos de otros elementos "contaminantes" que están presentes en la situación. Para ello es necesario recurrir a métodos cuasi experimentales y/o apoyarse en herramientas estadísticas como los modelos causales lineales.

Los requisitos previos para llevar a cabo este tipo de investigación han sido resumidos acertadamente por Freeman quien afirma al respecto: "Los requisitos para evaluar el impacto de una intervención son los siguientes: primero, el proyecto debería tener sus metas suficientemente bien articuladas para hacer posible identificar medidas de logro de ellas. El evaluador debe establecer cuáles son las metas. Segundo, la intervención debería haber sido suficientemente bien implementada para que no haya preguntas acerca de si sus elementos críticos han sido ejecutados al nivel deseado para lograr los objetivos apropiados. Es obvio que sería una pérdida de tiempo, esfuerzo y recursos evaluar programas que no tengan metas medibles y que no hayan sido implementados con propiedad". Por lo que se sabe de la implementación de programas sociales en los países de la Región es difícil aceptar como dado que se cumplan los requisitos mínimos para intentar una evaluación de este tipo.

El punto inicial para una evaluación de impacto es la identificación de una o más medidas de resultados que reflejen adecuadamente las metas finales del programa, lo cual constituye un asunto crítico para el estudio. Dichas medidas deben ser lo suficientemente sensibles para indicar los cambios en la situación, supuesto que la intervención ha sido eficaz.

Al intentar medir los impactos se debe examinar si es posible hacer una medición directa de ellos. Esta medición directa puede ser muy difícil de realizar en términos técnicos y costosa en términos financieros. En estos casos se recomienda reemplazarla por medidas indirectas que constituyen una buena aproximación de las directas. A estas medidas indirectas se les conoce como "indicadores" y se espera que estén estrechamente vinculadas a las medidas directas. Aunque los indicadores son más económicos y fáciles de

obtener, su construcción -aspecto clave de la investigación- es un trabajo muy delicado pues no existen maneras codificadas de establecerlos y su construcción así como cualquier decisión al respecto tiene un carácter arbitrario, pues es necesario hacer uso de supuestos que no pueden ser confirmados.

Los indicadores son especialmente apropiados primero, para impactos que son en principio medibles pero resulta muy difícil o caro medirlos, y segundo, para impactos de un programa que sólo pueden ser medidos cuando haya transcurrido un determinado plazo. En este último caso, dichos impactos deben ser aproximados por indicadores que representen pasos intermedios hacia esos impactos.'

La mayoría de las propuestas clásicas para evaluar programas sociales recomiendan estudios de obtención de metas o impactos más rigurosos y estrictos que la mera comparación entre lo ofrecido y lo obtenido al final del mismo.

Para saber efectivamente si las metas e impactos logrados son imputables a los programas: o son consecuencia de otros factores concurrentes, es necesario utilizar algún tipo de diseño cuasi experimental, que permita captar la relación causal entre programa y resultado. Todos estos diseños requieren como mínimo una medición de la situación al inicio y otra al final del programa. Además del uso de mecanismos de control, todo lo cual está bastante bien codificado en la literatura técnica. Con ellos se pueden utilizar poderosas herramientas estadísticas que permiten obtener imputaciones correctas, supuesto que se cumplen ciertos requerimientos básicos. Hay estudios clásicos que han utilizado este enfoque y para muchos investigadores, dichos estudios aparecen como el ideal de evaluación. Sin embargo, en los últimos años han ido surgiendo fuertes y potentes críticas a su uso ligero e indiscriminado. A pesar de su elegancia formal y a la aparente precisión de sus resultados, estos diseños tienen ciertos problemas difíciles de superar al aplicarse a programas sociales.

Quienes usen diseños **cuasi** experimentales en la evaluación de metas o de

---

4. ROSSI, Peter y Freeman, Howard. *Evaluation a systematic Approach*. Cap. 5.

Allí presentan el ejemplo de usar indicadores de pasos intermedios en un programa de planificación familiar. El indicador perfecto sería el número de hijos nacidos en familias que han terminado el período de fecundidad pero eso no es factible. En estos casos es posible utilizar como indicador "la proporción que adopta prácticas contraceptivas seguras" o "actitud hacia familias numerosas".

impactos necesitan que el programa posea objetivos bien definidos y que la efectividad de su acción pueda ser determinada al medirse el grado en el cual se logran los beneficios esperados.

Esto significa que:

a) Es necesario que los objetivos se expresen en enunciados precisos sobre metas e impactos. Sin embargo, los programas son a menudo entidades complejas y dinámicas con múltiples metas que pueden estar en relación de complementariedad o en conflicto. Con frecuencia estas metas son lo suficientemente ambiguas como para no poder ser medidas con precisión, a lo que se agrega el hecho de que varían en el transcurso del tiempo!

b) Las localidades y las situaciones en los cuales el programa se ejecuta necesitan estar relativamente controladas. Esto quiere decir que deben estar aisladas de influencias extrañas y perturbadoras como es la que ocurre cuando se produce una difusión de elementos del programa a través de las diferentes localidades en que opera. Ahora bien, un programa social casi nunca se ejecuta en un solo emplazamiento o localidad sino que se desarrolla en múltiples lugares que varían en ubicación, situación y tamaño, lo que afecta la forma de implementarlo.

c) Los elementos que conforman el programa deben ser estables. En particular, las acciones de intervención social tienen que ser uniformes, es decir, no pueden variar de manera desordenada entre las diferentes localidades y grupos beneficiarios, o en distintos tiempos o fases. Si esto llega a suceder, se hace imposible atribuir a una acción específica un determinado efecto. De hecho, en el desarrollo de un programa se observan con frecuencia variaciones significativas en la provisión de los servicios o en la ejecución de la intervención.

d) La intervención debe ser lo suficientemente importante y significativa como para producir un impacto. Además, debe ser aplicada a un número grande de casos de forma que pueda proveer la base de una muestra adecuada para el estudio. Los datos producidos en los programas, por lo general no son confiables, los registros administrativos carecen de confiabilidad y los

5. HELLSTERN, Gerd-Michael. "Assessing evaluation Research" en F.J. Kaufmann y otros (eds.) *Guidance, control and evaluation in the public sector*. De Gruyter, Berlín, 1986.

indicadores contruidos a partir de ellos pueden estar seriamente afectados.

Estas condiciones son difíciles de satisfacer. Aún los requisitos mínimos que exigen estos diseños plantean una tarea casi imposible de realizar. A esto se agrega el problema planteado por Freeman en relación a una ejecución bien hecha como prerrequisito central para cualquier programa social. Aun más, estos complejísimos programas no pueden ser usados "in toto" como un estímulo único. Más adelante volveremos sobre este punto.

Todos estos problemas muestran con claridad, que si bien es necesario usar diseños rigurosos para efectuar mejores evaluaciones suficientes para la generación de un conocimiento válido y relevante, forzar los programas a través de estos diseños puede conducir a resultados profundamente engañosos.

### 3. Evaluación de procesos

La investigación evaluativa de procesos realiza un intento sistemático por medir la cobertura del programa social, por establecer el grado en el cual está llegando a la población-objetivo y, en particular, por realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior.

En este caso, el examen de los procesos a lo largo del desarrollo del programa posibilita conocer los mecanismos por los cuales ha estado logrando el éxito o establecer en qué aspectos puede estar fracasando, e identificar las estrategias alternativas que pueden ser adoptadas al respecto. Por lo tanto, a diferencia de las evaluaciones de metas e impactos que se realizan ex-post, esta evaluación es realizada concomitantemente con el desarrollo del programa y se le denomina evaluación formativa.

Su objetivo es detectar posibles defectos en el diseño de los procedimientos, identificar barreras e impedimentos para su implementación y a través de los registros de eventos y actividades proveer información necesaria para las decisiones sobre su reprogramación. El uso adecuado de la información producida en el programa permite introducir cambios durante el transcurso de su ejecución. Por esta razón, es especialmente importante para los gerentes públicos pues, como lo ha señalado A. Wildavsky,<sup>6</sup> para que una evaluación sea provechosa, además de especificar los productos que se

<sup>6</sup> WILDAVSKY, Aaron. "The Self-Evaluating Organization", *Public Administration Review*, 1972, Sep

esperan obtener del programa, es necesario determinar los mecanismos institucionales utilizados para alcanzarlos.

Su realización es una tarea compleja en la que es preciso:

a) Especificar la secuencia de pasos y las relaciones causales que se supone comienzan de los insumos a los productos del programa, indicando los procesos a través de los cuales se obtiene el resultado. Esto se realiza por un proceso de modelado de tipo lógico que representa conceptual y gráficamente la estructura del programa y por otro modelo llamado de equivalencia que muestra lo que efectivamente ocurre en el programa? Por cierto, un serio problema reside en el hecho de que pueden existir varios modelos de equivalencia operando en un mismo programa en distintas localidades y al mismo tiempo.

b) Determinar la información que permita darle seguimiento al programa y realizar el procesamiento técnico de la misma. Esto supone que existen y están operando sistemas internos de información operativa y gerencial a partir de los cuales se hace la selección de indicadores apropiados para la evaluación. La tarea de formular indicadores apropiados, que es general en los procesos de investigación evaluativa, adquiere en esta situación una importancia de primera magnitud y una extrema urgencia para que opere desde el momento mismo del inicio del programa.

c) Analizar a partir del uso de los indicadores, la efectividad de los componentes del programa en la obtención de metas y señalar los posibles enfoques alternativos para su mejor implementación.

d) **Aplicar** los resultados de la investigación.

La gran utilidad de la evaluación de procesos reside en que es capaz de proveer tempranamente información acerca de los problemas o desvíos en la ejecución del programa y la manera en que la obtención de metas es afectada.

Como puede apreciarse, no es posible realizar este tipo de evaluación si

no se ha establecido desde el inicio mismo del programa un sistema de información operativo y gerencial que permita el seguimiento del programa y para ello deben utilizarse indicadores válidos de actividades, procesos y resultados. Tal vez por esta razón la evaluación concomitante es prácticamente inexistente en la región.

Sin embargo, tal vez la limitación más delicada de este tipo de evaluación resida en que en su forma clásica trabaja fundamentalmente sobre los factores técnico-instrumentales sin examinar otras variables de tipo organizacional, social y cultural que afectan considerablemente la ejecución de programas y en segundo término que, por diseño, se ajusta demasiado a la programación formal inicial del programa para hacer el seguimiento y la evaluación, lo que como se verá más adelante, puede terminar por desencaminar la comprensión de lo que sucede con el programa y los resultados de la investigación.

#### 4. Crítica de la evaluación

Tanto la evaluación de obtención de metas como la de impactos o la de procesos son pasos importantes en el desarrollo de las técnicas de evaluación de los programas sociales, pero claramente aún donde han sido aplicadas con toda propiedad, utilizando metodologías rigurosas, como ha sucedido en países altamente desarrollados como Estados Unidos, Francia y Alemania entre otros, han sido objeto de severas críticas que han significado una verdadera crisis de identidad para los evaluadores profesionales.

Dichas críticas se han centrado en los siguientes aspectos:

a) Resultados no concluyentes. Se ha afirmado que en general estos estudios son metodológicamente débiles y sus conclusiones nunca son definitivas ni totalmente convincentes. Aun llevada a cabo con las técnicas más sofisticadas, raramente los resultados de una evaluación son indisputados o adquieren veracidad suficiente como para servir de base firme e inmovible a la toma de decisiones. Estos estudios entregan elementos de juicio valiosos pero en ningún caso adquieren el carácter de definitivos o decisivos.

b) Oportunidad. Sus conclusiones no se producen a tiempo para ayudar en la toma de decisiones. Una evaluación necesariamente pasa por varias fases y requiere de un largo proceso de ejecución que muchas veces no se compadece con las necesidades que tienen los actores sociales de tomar reso-

luciones en un plazo breve de tiempo. Esto es especialmente válido en relación a los gerentes, pero también es válido para los altos decisores sobre políticas públicas.

c) La irrelevancia. El tema central de las críticas ha sido el escaso grado de relevancia y de utilidad que las evaluaciones han tenido tanto para los altos directivos públicos encargados de las políticas sociales como para los gerentes de esos programas. Se ha argumentado que los resultados de la evaluación no han respondido a las necesidades de información de los principales agentes sociales involucrados en el programa. Dado que en la mayoría de los casos sólo se toma en consideración la perspectiva de quienes han contratado la evaluación, ignorando al resto de los interesados, en particular a la población objetivo y a los grupos sociales con interés directo en los programas. En estas condiciones los resultados por principio se hacen ilegítimos y su cuestionamiento es enérgico terminan por hacerse irrelevantes. Lo anterior conduce a que los resultados no sean utilizados a fondo. En efecto, cuando llega el momento de tomar las decisiones finales, los decisores tienen a su disposición varios otros criterios para usar y los resultados de las evaluaciones son tomados en cuenta sólo parcialmente o ignorados del todo.

### III. DE LA IMPLEMENTACION A LA EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES

Frente a estas críticas ha sido necesario realizar un análisis detallado de lo que hay detrás de ellas, lo que ha estimulado la generación de formas nuevas de evaluar los programas sociales. En el caso de las dos primeras, la falta de relevancia y la carencia de resultados concluyentes, generalmente como las más importantes y difíciles de enfrentar, sostenemos que ellas no tienen que ver sólo con el rigor de la investigación, sino fundamentalmente con las bases sobre la que se construye esa evaluación. Los modelos de obtención de metas, de impactos y de procesos están basados en un modelo y una concepción lineal y secuencial de las actividades del programa para alcanzar metas claras y precisas establecidas al inicio del programa. La implementación supone la realización casi mecánica de una sucesión de pasos relativamente ordenados, los cuales son ejecutados por las diferentes organizaciones involucradas en ese programa.

Lo que subyace a estos intentos de evaluación es una concepción normativa-formal de las políticas y programas públicos, de las organizaciones gubernamentales y de los procesos de implementa-

de conductas prescritas de antemano en un plan de ejecución se llevarán a cabo un conjunto de acciones precisas que permitan alcanzar los fines propuestos. Este tipo de ejecución ha recibido la denominación de implementación programada.

En ese caso la ejecución sigue muy de cerca un plan completamente especificado que tiene objetivos claros y detallados, líneas precisas de responsabilidad y procedimientos estandarizados que se articulan técnicamente para producir los resultados esperados. Los encargados del programa tienen una participación limitada en la ejecución de la política o programa público pues se supone que en la etapa de programación se ha anticipado y previsto correctamente el mayor número de contingencias posibles y, en consecuencia, los encargados de su implementación deberán seguir de manera fiel las instrucciones para lo cual necesitan sólo un mínimo de discrecionalidad.

Esta concepción de implementación programada, ascépticamente tecnocrática y con total control sobre los elementos para su ejecución es la que está en la base de la evaluación tradicional.

Por cierto, esta manera de implementar programas ha conducido a serios fracasos pero como contrarréplica se ha argumentado que esta es la forma "racional" de ejecutarlos y que su aparente fracaso se debe a la ineficiencia de las organizaciones públicas y a que sus gerentes no han intentado con seriedad y esfuerzo controlar las desviaciones que se producen en la etapa de ejecución.

Obviamente, el mundo de la implementación es bastante más complejo e incierto que el imaginado por los expertos en planificación y en formulación de proyectos. Existen una serie de restricciones que surgen del medio ambiente dinámico y turbulento en que interactúan fuerzas políticas y sociales con intereses y valores diferentes; de un medio organizacional complejo, múltiple, fragmentado que lleva a cabo la implementación; y de un conocimiento limitado sobre la intervención social que hace uso de tecnologías blandas en los programas. Estas restricciones han hecho inefectiva la planificación totalizadora y la administración formal dedicada al control.

Hoy día, gracias a un vasto esfuerzo de investigación llevado a cabo en las dos últimas décadas disponemos de un mejor conocimiento de estos procesos de ejecución.

Aparte de la propia línea evaluativa que ha puesto en duda la manera

tradicional de ejecutar programas, hay por lo menos tres tradiciones de investigación que han modificado considerablemente la manera como concebimos la ejecución. En primer término están las investigaciones sobre implementación de políticas públicas, luego están los trabajos reciente en relación a las organizaciones formales que modifican los paradigmas básicos de esa disciplina y finalmente los estudios sobre la política burocrática en el sector público. Estas investigaciones han mostrado que tanto las políticas como los programas sociales se ven afectados por serias restricciones tanto en los programas mismos, como en las organizaciones encargadas de ejecutarlos y en el entorno social y político en que operan. Examinaremos brevemente cada una de estas tres áreas.

### 1. Características de las políticas y programas sociales ✓

En primer lugar, las políticas sociales gubernamentales presentan ciertos rasgos de carácter casi constitutivo que las distinguen de otras políticas o programas del sector público como pueden ser los programas de infraestructura, de desarrollo industrial, las políticas monetarias, etc.

Para los efectos de este trabajo se pueden señalar como importantes los siguientes:

a) Los problemas sociales que se pretenden enfrentar mediante estas políticas y programas son débilmente estructurados y no pueden ser definidos de manera rigurosa."

b) Las políticas y programas diseñados y aprobados por el gobierno no persiguen un objetivo único sino objetivos múltiples, a veces inconsistentes, y sus metas son definidas de manera ambigua, lo cual obedece no sólo a problemas técnicos sino también a necesidades tácticas para asegurar su aprobación.<sup>8</sup>

c) Las metas tienden a ser redefinidas, dentro de cierto rango, en el transcurso de la implementación. Una de las razones que explica estas modificaciones y cambios de metas es el proceso de aprendizaje social que experimenta una organización al desarrollar un programa. En efecto, las

8. HELLSTEKN, G.M., *op. cit.*

9. HELLSTERN, G.M., *op. cit.*

dificultades que los gerentes de los programas van encontrando y las críticas que reciben en el transcurso de la ejecución los induce a identificar los principales problemas que los aquejan y, en respuesta, van introduciendo de manera progresiva modificaciones y alteraciones con lo cual se produce un cambio incremental acumulativo.

d) El carácter blando de las tecnologías utilizadas en la casi totalidad de los programas sociales significa que las supuestas relaciones causales que vinculan los insumos y las actividades con los productos, resultados e impactos no responden a un conocimiento cierto y válido sino que, en el mejor de los casos, constituyen sólo hipótesis a verificar. Esto quiere decir que aun cuando se implemente correctamente el programa puede no conducir al estado final deseado o buscado. Más aún, buena parte de los programas sociales tienen bases teóricas débiles, las cuales a menudo no se hacen explícitas ni en los programas mismos ni en las evaluaciones.

Para que un programa consiga los objetivos propuestos es central que esté basado en un modelo adecuado de los factores críticos que afectan la situación problema, es decir que necesita que en su base tecnológica operen relaciones causales válidas, lo cual es una condición necesaria pero no suficiente para su éxito, pues están presentes otros factores, como una adecuada implementación, que afectan también los resultados.

Para alcanzar las metas deseadas, una política pone en acción una serie de acontecimientos que se encadenan de acuerdo a relaciones causales. Cuando se produce un fracaso, éste puede deberse a que: (I) Esos programas pueden haber sido diseñados a partir de fundamentos conceptuales pobres o errados, utilizando un conjunto de mecanismos no válidos, en cuyo caso aunque el programa haya puesto en movimiento un proceso causal, éste no conduce a los efectos deseados, (lo cual es una falla evidente de la teoría subyacente a la tecnología aplicada); (II) La intervención ha sido tan débil que no logró producir ningún efecto medible, en cuyo caso aun a pesar de realizar una evaluación no se sabrá si una intervención más fuerte hubiese producido los efectos deseados, y (III) El programa fue pobremente implementado lo cual también puede deberse a una falla en la teoría de la implementación (no son correctos los elementos normativos sobre ejecución) o a una implementación

deficiente (se sabía como se debía ejecutar pero no se hizo de esa manera).<sup>10</sup>

Cualquiera que sea la naturaleza del modelo causal que subyace a un programa, éste ha mostrado siempre ser un conjunto de variables críticas para explicar su éxito o fracaso. Establecido como la hipótesis central del programa debe ser puesto a prueba en cada implementación.

A menos que se haga un serio intento de explicitar los modelos teóricos subyacentes a los programas no se podrá entender su éxito o fracaso. De hecho, la carencia de un interés por el conocimiento teórico de la intervención social ha retardado la comprensión de los programas sociales, su utilidad y sus limitaciones.

En relación a estas cadenas causales es posible distinguir, como lo ha hecho Sabatier, entre aquellos relativos a la tecnología central o sustantiva usada, vale decir, aquella que los formuladores entienden como el enlace de los principales factores relacionados con el problema y otras cadenas causales relacionados con las variables administrativas, jurisdiccionales u organizativas necesarias para que se alcancen las metas y que definen la capacidad de implementación.

## 2. Factores organizacionales ✓

En los programas sociales, ciertos factores de tipo organizacional asumen características particulares que es necesario identificar pues tienen serias consecuencias para la evaluación. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

a) **La complejidad e incertidumbre** que rodea la **acción** conjunta en la ejecución de un programa social. En primer término su ejecución rara vez se encarga a una sola organización pública sino que se asigna a una constelación de organismos. De allí la extraordinaria importancia que poseen las relaciones sociales para poder desarrollar los programas correspondientes.

En segundo lugar, en la ejecución de cualquier programa existe un gran número de instancias de decisión en las diferentes organizaciones y en los varios niveles de cada una de ellas. Esta larga cadena de **nódulos** hace que

10. SABATIER, Paul. *What can we learn from implementation research?* en F.J. Kaufmann y otros (eds.) *Guidance, control and evaluation in the public sector*. De Gruyter, Berlín, 1986.

WEISS, C.. *op. cit.*, pág. 38.

los programas sigan un complejísimo sistema decisorio, por lo cual los actores sociales, para evitar bloqueos innecesarios, se involucran en constantes procesos de negociación que alteran el programa y, en todo caso, hacen que su ejecución demore más de lo previsto.

b) La fragmentación de la organización pública. La notable división y fragmentación existente en la Administración pública afecta la ejecución de los programas. La defensa de los espacios burocráticos y de los intereses institucionales por parte de los funcionarios junto al carácter interorganizacional de los programas sociales, contribuyen a generar poderosas dinámicas de conflicto y consenso que se expresan en la así llamada "política burocrática" que afectan de manera poderosa el desarrollo e implementación de los programas."

Estas dinámicas de interacción política se expresan, como lo ha sugerido Rondinelli,<sup>12</sup> en serias diferencias de opinión entre los funcionarios gubernamentales, los participantes, el staff de las agencias financieras, los consultores nacionales e internacionales, etc. Así por ejemplo, cambios en el personal clave en los organismos de ejecución afectan la implementación pues los personajes que ocupan esos roles tienden a buscar efectos de protagonismo personal o institucional y en consecuencia alteran o modifican la ejecución del proyecto original, obligando en el mejor de los casos a renegociar aspectos sobre los cuales existían acuerdos previos.

c) Las diferentes perspectivas para asumir el programa por parte de los funcionarios. En efecto, los múltiples grupos de funcionarios que participan en la ejecución de las políticas y programas, dada su ubicación en la estructura burocrática, poseen diferentes valores, intereses y conocimientos. Por consiguiente poseen una percepción distinta de dichas políticas o programas sociales.

La concepción del programa que posee un directivo superior es de carácter general y global mientras que la que tiene un ejecutor directo tiende a ser particular y fragmentada. Por otra parte, los estudios sobre "burocracia al

11. YATES, Douglas. *Bureaucratic Democracy*. Harvard U. Press, 1982, Cap. 4, y Yates, D. *The Politics of Management*. Jossey Bass, 1987.

12. RONDINELLI, Dennis. *Projects as instrument of development Administration, Public Administration and Development*. Vol. 3, pp. 30-327, 1983.

nivel de la calle", " han mostrado muy bien los importantes ajustes y las adaptaciones que los encargados de la aplicación en el terreno de los programas (maestros de escuela, asistentes sociales, promotores de salud, etc.) se ven forzados a realizar debido a su contacto directo con el público o los grupos beneficiarios, lo cual concluye redefiniendo de hecho las metas del programa. Este fenómeno es más agudo en aquellos casos en que los programas deniandan un alto grado de conocimientos y habilidades por parte de estos implementadores directos. Esto se complica aún más cuando hay varias organizaciones encargadas de ejecutar el programa. Como lo señala Sabatier: "En tal situación el programa puede realniente consistir en la suma de elementos de acuerdos negociados entre los funcionarios en el terreno y los grupos beneficiarios sin tomar demasiado en consideración lo que se haya escrito en el programa oficial o en las leyes"."

En una situación en que la intención oficial sobre el programa es vaga, en que la comunicación dentro del aparato público no es simple o directa, y en que el control jerárquico del gobierno es débil, los implementadores de bajos niveles que interactúan cara a cara con los beneficiarios tienen un alto grado de discreción para actuar y, por lo tanto, son actores de la mayor importancia.

Por cierto, el grado de autonomía de los funcionarios en el terreno varía de país en país, de área sustantiva en área sustantiva, de programa en programa. Su autonomía no es total y los altos funcionarios tienen efectivamente a su disposición instrumentos para hacer cumplir las órdenes superiores y ejecutar el programa de acuerdo al plan, pero aun en las mejores circunstancias es necesario tomar en cuenta la acción de los implementadores directos en el terreno, examinar las negociaciones a ese nivel y estudiar la manera en que los acuerdos logrados afectan la definición y la obtención de metas. Los resultados de investigaciones empíricas muestran, frente a la concepción formalista de la implementación, una situación bien diferente, pues la capacidad de mando y de control ejercido por las autoridades son muy limitadas para guiar a los subordinados en el aparato público.

d) Algunas características particulares de las administraciones públicas y

13. LIPSKY, Michael. *Street level Bureaucracy*. Russell Sage. New York, 1980.

14. SABATIER. Paul, *op. cit.*

de la situación social y cultural de los países en desarrollo exacerbaban algunos de los fenómenos ya mencionados y colocan dificultades adicionales a la implementación. Entre éstos se destacan (i) La falta de información y datos apropiados sobre las situaciones problemas y sobre el propio desarrollo del programa; ii) Los débiles incentivos y controles de que disponen estas administraciones para guiar la conducta de los participantes en la implementación de los proyectos; iii) Los bajos niveles de capacidad administrativa de los aparatos públicos para planificar y gerenciar adecuadamente estos programas.

e) La precariedad de los conocimientos sobre los requisitos mínimos a cumplir para asegurar la correcta puesta en práctica de los programas sociales. Los conocimientos sobre implementación exitosa están en sus pañales y dado los contextos inciertos, complejos y turbulentos donde se desarrollan estos programas siempre será necesario descansar en la habilidad y capacidad de los gerentes públicos para adaptar la ejecución a circunstancias específicas de cada situación.

### 3. Programas sociales y medio ambiente social y político

Finalmente el medio ambiente en los que se desenvuelven estos programas se caracteriza por la presencia de múltiples actores que tienen intereses directos comprometidos en el programa. Por ejemplo, en un programa de alimentos para escolares se pueden señalar a lo menos los siguientes grupos: los altos funcionarios, los implementadores directos, los productores de los alimentos que se van a distribuir, los encargados de los centros de distribución, los repartidores a los centros escolares, los alumnos beneficiados directos, los profesores, los directivos de escuelas, los padres de los estudiantes, los partidos políticos, los grupos de vecinos, etc. Estos actores sociales desarrollan sus propias estrategias a fin de que sus intereses y valores sean tomados en cuenta en los programas de acción gubernamental. Varios de estos grupos forman coaliciones para actuar con más fuerza. Estas estrategias se dan en un contexto estructurado por la situación general de la comunidad y por las normas básicas del programa. Con todo, las estrategias tienen un efecto sobre el programa, sobre sus metas y sobre su duración. Cuando un grupo de funcionarios de la administración central programa desde sus escritorios las acciones a desarrollar en zonas alejadas de los centros administrativos, jamás toma en cuenta esta situación y es probable que carezcan de un adecuado conocimiento de las condiciones sociales y

culturales presentes en las diferentes localidades en las que se llevará a efecto el programa."

Esta lista no exhaustiva de factores que afectan de manera determinante la ejecución de las políticas sociales muestra que la implementación es un proceso fundamentalmente interactivo, negociado, ejecutado por organizaciones que internamente son sistemas débilmente acoplados y que trabajan con una fuerte dosis de ensayo y error. En estos casos la implementación adaptativa permite que la política y el programa sea especificado, revisado, modificado, en otras palabras adaptado de acuerdo a su interacción con el entorno institucional y social.

En tales condiciones la producción de resultados no es automática ni está asegurada desde el inicio y el curso que sigue la implementación tiende a aparecer como un proceso de aprendizaje poco ordenado más que como un procedimiento predecible.

Los enfoques de la implementación programada y de la evaluación tradicional toman como punto de partida una perspectiva "de arriba hacia abajo" que comienza con una decisión de política pública que determina los mecanismos y las operaciones mediante las cuales se obtienen las metas y resultados. Este enfoque sobreenfatiza la importancia de los programas para afectar la conducta de funcionarios y para asegurar los resultados finales, e ignora el hecho de que el gobierno tiene una capacidad limitada para guiar la conducta de los implementadores locales, de los grupos-objetivos y de otros actores sociales vinculados al programa.

Por consiguiente, es necesario complementar esta perspectiva con otra que busca operar "de abajo hacia arriba", vale decir, con una forma de mirar estos procesos considerando que el punto de partida apropiado no son las grandes decisiones de política, sino las conductas reales de los actores involucrados en el intento de enfrentar una situación-problema.

Esta última perspectiva tiene la ventaja de asumir una posición más realista sobre el proceso de implementación. Al tomar en cuenta a los actores envueltos en una situación problema -la cual es objeto de una política- y analizar

sus conductas, sus percepciones sobre los principales factores que afectan las actividades, sus intereses específicos y las estrategias que desarrollan, el estudio evaluativo puede dar luces sobre algunos de los cambios que se originen durante su ejecución y tiene menos probabilidad de subestimar las consecuencias no anticipadas de los programas.

Cuando se acepta la perspectiva de la implementación adaptativa, la evaluación debe cambiar drásticamente su enfoque y su estrategia, basándose no en cuadros normativos estrictos sino en presunciones realistas acerca de la naturaleza de las políticas y programas sociales públicos, de las organizaciones gubernamentales y del proceso mismo de implementación.

Por consiguiente los métodos a utilizar deben estar diseñados para captar las señales difusas de la realidad compleja, múltiple y cambiante que es el proceso de la ejecución de las políticas y programas sociales.

A fin de captar esta realidad, en los últimos años han comenzado a surgir propuestas alternativas para la evaluación que ponen énfasis tanto en los procesos internos como en los externos de la implementación y, muy en particular, en la interacción de los actores centrales de los programas.

Estos enfoques toman como punto de partida justamente las limitaciones y restricciones que han amenazado la validez y la utilidad de los resultados de enfoques tradicionales.

Esta situación ha llevado en primer lugar a reacciones bastante radicales respecto a la evaluación que se expresan en propuestas como la evaluación "libre de metas", la evaluación "naturalista", la evaluación "interactiva", todas las cuales reaccionan frente al esquema tradicional. Estos enfoques que han sido llamados "paradigmas minoritarios" pues provienen de la fenomenología, la etnometodología y del interaccionismo simbólico, abren un mundo de gran riqueza pero pueden -si no se les utiliza bien- dejar el campo de la implementación muy libre de restricciones estructurales al concentrarse demasiado en las estrategias y en las conductas de los actores. Esto hace que queden muy expuestas a las críticas de politizar en extremo los procesos de implementación, de carecer de rigor metodológico, de no ser capaces de elaborar en un sentido técnico la contribución de distintos factores a los logros de los programas y, finalmente de producir resultados de tipo descriptivo haciendo un seguimiento de logros y alteración de metas, más bien que identificar los factores y las relaciones que permiten comprender los resultados de dichos programas

Una alternativa que surge tratando de superar las limitaciones de la evaluación tradicional sin caer en los problemas de los "paradigmas minoritarios" es la evaluación global.

#### IV. LA EVALUACION GLOBAL O INTEGRAL

##### 1. *Concepto*

Dado el peso y centralidad de las principales críticas formuladas a la evaluación tradicional es indispensable proponer nuevas avenidas y marcar las líneas de un enfoque que las supere.

Se ha criticado la debilidad metodológica de las evaluaciones, lo cual es particularmente grave en América Latina, pero la crítica más fuerte ha sido que sus resultados no se utilizan para la toma de decisiones, lo que muestra que en última instancia es inútil e irrelevante. La tarea principal de las nuevas propuestas es revertir esta situación. Por consiguiente, se trata de desarrollar caminos que respondiendo a las principales críticas permitan a la evaluación convertirse en una herramienta adecuada, útil y relevante para el desarrollo de mejores programas sociales.

Al abrir un camino no se pretende que tenga que ser seguido por todos, en todos los casos o en cualquier circunstancia. Estamos frente a requerimientos situacionales y estructurales que cambian de programa en programa por lo cual no se puede tener un esquema único para ser usado en toda oportunidad.

En estas circunstancias es conveniente rechazar la tentación de producir nuevos modelos específicos "ready made" que puedan ser aplicados con comodidad a acciones de investigación evaluativa en programas sociales.<sup>16</sup> Más bien se trata de establecer criterios generales que se deben cumplir aunque su aplicación puede ser diferente en cada caso. La tarea de pensar y reflexionar sobre la forma que asume el uso de esos criterios no puede ser reemplazada por una aplicación mecánica de planteamientos genéricos. Al introducir nuevas formas de evaluación se trata de proponer una línea de apertura y reorientación a este tipo de investigación.

16. STIEFEL, Mathias, y M. Wesseler. "Seguimiento, evaluación y participación: algunas falacias habituales y nuevas orientaciones" En B. Kliksberg (comp.) ¿Cómo enfrentar la pobreza? Grupo Editorial Latinoamericano, 2da. edición, Buenos Aires, 1992.

La evaluación global pretende complementar los enfoques tradicionales con otros renovados, de forma tal, que en conjunto muestren sus logros y junto a ellos los distintos factores significativos del programa, su implementación en un determinado medio institucional y social, la acción de los distintos grupos significativos vinculados al programa de forma de completar lo que falta a los diseños clásicos pero manteniendo su nivel de análisis y su alto grado de rigor.

Para realizar este esfuerzo de complementación, se ha identificado aquellos elementos que están ausentes o minimizados en el tratamiento tradicional de la evaluación -que limitan seriamente su realización y la utilización de sus resultados- y se ha elaborado su incorporación al diseño de investigación.

En primer término, ante el uso exclusivo en la evaluación tradicional de un criterio de eficiencia o eficacia establecido sólo desde la perspectiva de la organización, es necesaria una elaboración participativa del criterio o criterios múltiples que servirán de base para la evaluación, explicitando para cada uno de ellos los actores sociales que los propusieron. Incluir un solo criterio, limita de manera automática la capacidad de la evaluación, pues no hace justicia a la variedad de perspectivas que desde los diferentes actores sociales surgen sobre el programa y, por consiguiente, afecta la legitimidad que esos grupos asignan a los resultados que se produzcan.

En segundo término, frente al énfasis exclusivo en las metas e impactos y a la no consideración de lo acaecido en la implementación y de los diferentes factores organizacionales, sociales y técnicos que afectan al programa, es necesario examinar el campo socioadministrativo en que opera el programa, los aparatos institucionales y organizacionales envueltos, las normas jurídicas, las reglas del juego vigentes y, los actores sociales que participan en él.

En tercer término, se debe hacer un especial trabajo de identificación del grupo-objetivo o beneficiarios directos, de los funcionarios públicos encargados de llevar adelante el plan, y de los otros actores que tengan algún interés directo en la ejecución del programa. Al respecto, es necesario estudiar sus motivaciones, sus comportamientos y sus estrategias de aprovechamiento de los productos e impactos del programa. En relación al grupo beneficiario, hay que estudiar muy especialmente, sus juicios sobre los resultados e impactos del programa.

Por último, frente al intento de imputar al programa ciertos resultados, sin entender la lógica interna del mismo y sus bases teóricas, se hace necesario poner énfasis en comprender la tecnología que se ha empleado en el programa, explicitar sus bases teóricas que ordenan las múltiples cadenas causales que operan en el interior de él y que contribuyen a explicar el posible éxito de la intervención. Esto permitirá entender la base técnica del programa y permitirá un aprendizaje sistemático de las posibilidades reales de la intervención social a través de programas de ese tipo.

A fin de cubrir estos aspectos de los programas sociales, la perspectiva con la que se aborda la evaluación global permite por una parte estudiar los logros de un determinado programa en términos de la eficiencia y eficacia de la organización para llevarlo a cabo, pero además toma en cuenta e incorpora a: I) El medio institucional y organizacional en que se desarrolla el programa, en particular las oportunidades y restricciones que surgen de esa institucionalidad para el éxito o fracaso de los programas; II) Dos procesos y actividades socioburocráticas y técnicas que tienen lugar en el transcurso de su implementación; III) El ambiente social y físico en los cuales operan los funcionarios y los grupos-objetivos o clientes y IV) Los principales actores sociales involucrados en el programa, sus intereses, valores, comportamientos y estrategias, incluyendo como actores centrales a los grupos beneficiarios directos y a los gerentes públicos.

Esta investigación toma en cuenta no sólo a los actores y sus interacciones sino que además considera los elementos estructurales de la situación, que son los que ponen el marco en el cual se da dicha interacción. Lo importante es **enfaticar** que los actores no operan en un campo libre y abierto sino en uno **estructurado** y que al actuar pueden, en muchos casos, no estar conscientes de las oportunidades y de las limitaciones que surjan de la **estructuración** del campo. Por lo tanto, los aspectos legales, institucionales y la **estructura** social de la comunidad deben ser considerados cuidadosamente. Por de pronto, la misma política pública o el programa en ejecución constituyen actores estructurales en el sentido señalado anteriormente.

En estos casos se trata de detectar y analizar los elementos estructurales, el comportamiento y las pautas de interacción de los actores principales, sus estrategias, tácticas y argumentaciones, para luego reconstruir los episodios y eventos de la ejecución en fases de un desarrollo conjunto y sistemático.

Todo el trabajo de complementación a los diseños tradicionales se ha hecho sobre la base de que si la evaluación no es capaz de incorporar los elementos más significativos y dar cuenta de una situación tal como se presenta en la práctica normal y cotidiana, jamás podrá explicar ni los éxitos ni los fracasos de las políticas y programas y, por consiguiente, sus conclusiones no serán tomadas seriamente en consideración por los actores sociales significativos.

## 2. Elementos de estrategia de la evaluación global

El desarrollo de una estrategia de investigación evaluativa global toma en cuenta que el objetivo principal sigue siendo el de examinar y juzgar, aunque desde múltiplos puntos de vista, la efectividad y eficiencia de la política o los programas. Este objetivo se debe lograr en relación a programas que, prácticamente en su totalidad, responden en sus rasgos característicos y en su proceso de ejecución a la descripción presentada en este trabajo.

¿Cómo realizar una evaluación que pueda llevar a cabo la tarea superando los problemas señalados con anterioridad? El propósito central sigue siendo el de examinar en qué grado se logran los resultados esperados y si ese logro se debe al programa o a otros factores que operan en el entorno social del mismo.

En este sentido, ser capaz de evaluar un programa implica una estrategia de investigación que permita captar los elementos significativos de la enorme variedad generada al implementarlo y producir resultados que permitan a los encargados de su ejecución usar esa información para mejorar la eficacia o eficiencia del programa o para cambiarlo, tomando en consideración los intereses de los actores sociales principales involucrados en él. Esto no puede ser realizado con un esquema unidimensional y limitado sino que requiere un esquema amplio, multifacético y multidimensional.

Para estas tareas, es necesario usar diseños altamente complejos que faciliten por una parte la recolección de información que responda a las principales preguntas referidas no sólo a averiguar que se ha logrado, sino también al "cómo" y "porqué" se han logrado los resultados obtenidos.

En la primera fase de una evaluación, se plantea la tarea de identificar la política o el programa a investigar y en función de él o ellos, se formulan las preguntas de evaluación. Son esas preguntas las que determinan en grado considerable el tipo de estrategia de investigación que se desarrollará.

Las preguntas básicas expresan los criterios que servirán para juzgar a un programa. En general este tema casi no se discute al iniciar una evaluación y muchas veces ni siquiera se le hace explícito, dándose por supuesto que no existen alternativas al criterio que se utiliza implícitamente

De hecho, existen varios criterios que sirven para llevar a cabo las evaluaciones. A modo meramente ilustrativo se pueden señalar algunos de ellos: (a) La eficiencia, (b) La eficacia, (c) La efectividad, (d) La equidad, (e) El impacto social, (f) El costo-efectividad, (g) El costo-beneficio, (h) La satisfacción de los beneficiarios, (i) El acatamiento de las normas y reglas legales en su implementación, entre otros. Cada uno de ellos hace que las preguntas centrales que se trata de responder, requieran de un enfoque un tanto diferente para hacer la investigación y señalar factores relevantes en su implementación.

En consecuencia, es necesario formular las preguntas y explicitar los criterios que se utilizarán, pues ello ayuda a proponer una estrategia adecuada de investigación.

A) Para formular las preguntas centrales del estudio de forma correcta hay que asumir una perspectiva determinada que pueda reflejar los intereses de aquéllos que contratan la evaluación, de los principales actores sociales involucrados directamente en el programa y finalmente, del investigador. La posición "normal" es adoptar la perspectiva de aquél que encarga el trabajo. Una posición más amplia y más útil para el desarrollo de la propia investigación es adoptar una perspectiva que tome en consideración los intereses de los principales actores. Esto es importante no sólo en términos de la realización técnica de la evaluación, sino en particular como un elemento que da legitimidad a los resultados del estudio, de forma que sean tomados en consideración por todos los grupos involucrados. El producto de estas consultas con diversos agentes y el intento de generar un consenso entre ellos se expresa en la utilización de varios criterios. A partir de esos criterios la evaluación global formulará las principales preguntas que dicen relación con aspectos como los siguientes:

¿Qué se ha logrado efectivamente a través del programa?

¿Se han obtenido o no los objetivos y metas perseguidos?

Las metas logradas ¿son las mismas que las que se perseguían inicialmente? ¿Se lograron de forma que satisfacen a los implementadores y a

los beneficiarios directos? ¿Se logró producir un cambio en los grupos beneficiarios en la dirección que se deseaba? ¿Se siguieron las normas y disposiciones legales en la implementación?

Una vez formuladas inicialmente las preguntas, es preciso ordenarlas desde las **más** generales y **amplias hasta** las más delimitadas, establecer su orden de prioridad y clarificarlas trabajando sobre los siguientes puntos: I) Determinar los **objetivos** y metas iniciales del programa, se trata de determinar los objetivos y **metas** establecidos al inicio, su grado de claridad y precisión, teniendo presente que durante la ejecución del **programa éstas** pueden ser modificadas. **La** tarea puede realizarse en relación al **programa** total o sobre alguna de las fases del mismo como por ejemplo, los procedimientos iniciales, los procesos de ejecución, la obtención de las metas o los impactos de las mismas, II) Clarificar la naturaleza de esos objetivos, metas e impactos. En esta fase se trata de establecer si los objetivos, metas e impactos son de corto o largo plazo, si son continuos o esporádicos; fuertes o débiles; conductuales, actitudinales o situacionales, etc. Estas características determinan la **naturaleza** de los objetivos y metas y, III) Luego hay que señalar cuáles son los procedimientos para medir el desempeño en relación a un criterio determinado y es aquí donde los **estándares** juegan un papel central por cuanto constituyen la pauta de medida de los logros.

Los **estándares** pueden ser **muy** diversos, de acuerdo al interés que se tenga y a la perspectiva desde la que se **mire** esa evaluación. En general se les **considera** como un elemento **estrictamente técnico**; sin embargo, en los **programas sociales** la **elección** de un **determinado estándar** adquiere un fuerte contenido **valorativo**. A título ilustrativo de estos tipos de **estándares**, se pueden señalar:

**Estándares absolutos.** Las metas establecidas en el programa pueden servir de estándar, en cuyo caso cualquier desviación debe ser registrada y analizada. Se le llama estándar absoluto y se establece en la formulación del programa independiente de cualquier posible limitación posterior de recursos.

**Estándares históricos.** Mediante ellos se comparan los resultados del año o período actual con los de años o períodos anteriores.

**Estándares normativos.** Se compara el desempeño de un programa con otros programas similares o con programas semejantes de tipo regional, nacional o internacional.

4) Estándares teóricos. Son los establecidos en el propio diseño bajo el supuesto que "todo sale bien" y de acuerdo a los recursos disponibles.

5) Estándares negociados o "de compromiso". Son los que se basan en algún procedimiento codificado de fijación de estándares. Como ejemplos se pueden señalar el caso de la gerencia por objetivos y los acuerdos técnicamente fundados que alcanzan los grupos de actores centrales.

El uso de uno o varios estándares debe ser materia de cuidadosa decisión y es un tema vinculado a la elección de los criterios de evaluación.

(B) De conformidad con los planteamientos de la evaluación global una segunda área de preguntas centrales a la investigación se refiere a los procesos causales técnicos y administrativos que condujeron a los resultados.

Las preguntas que se formulan son del siguiente tenor: ¿Porqué se obtuvieron esos resultados e impactos? ¿Cuáles fueron los mecanismos causales subyacentes a las tecnologías centrales y administrativas utilizadas? ¿Porqué condujeron al éxito o al fracaso? ¿Cómo operaron esos mecanismos?

En relación a este tema, la evaluación debe introducir la explicitación de los modelos o bases teóricas que están en la raíz de la intervención social, vale decir, de la teoría que sustenta los aspectos sustantivos de la política o del programa.

Vale la pena recordar que una delicada consecuencia de la evaluación de metas inmediatas y, en particular, del uso exclusivo de métodos cuasi experimentales en su ejecución, ha sido que se ha tendido a ignorar la tarea de mejorar el conocimiento de los modelos teóricos subyacentes a la intervención social. Cuando se aplican los diseños de tipo experimental, el programa, fenómeno muy complejo, aparece "in toto" como un estímulo que produce un efecto y por lo tanto no requiere que se explique la lógica interna de tal programa y de sus bases técnicas, sino simplemente que se constaten sus efectos y que sea posible atribuirlos al programa. En estos casos no es posible avanzar en la comprensión de las múltiples e importantes razones por las que una política o un programa tiene éxito o fracasa. Por lo tanto, deben ser complementados con un esfuerzo por hacer explícitos los modelos teóricos sobre los que descansa el programa.

Explicitar la teoría que está detrás de las presunciones causales del programa es tarea ineludible. Se quiere contestar la pregunta del porqué se

logran las metas o lo que es lo mismo, por la manera en que operan las relaciones causales de la tecnología básica del programa. Sin duda, las teorías en uso más importantes son aquellas que se refieren a los aspectos tecnológicos centrales del programa. Pero, además, se deben estudiar las tecnologías administrativas que operan junto a las sustantivas apoyando la ejecución del mismo.

En este caso, la teoría es el conjunto de proposiciones interrelacionadas que dan cuenta de la manera en que los problemas sociales se generan, operan y la forma en que pueden ser tratados, vale decir las proposiciones que sirven de base a las tecnologías utilizadas para enfrentarlos.<sup>17</sup>

Como se ha dicho con anterioridad, la utilidad de este esfuerzo se puede ver con máxima claridad en el caso de un fracaso de la política o los programas.

Para poder estudiar si hay fallas en la teoría subyacente es necesario diseñar la evaluación incorporando este propósito y aplicar los diseños y técnicas de recolección de datos apropiadas para estos efectos.

Un criterio que permite identificar la teoría es su consistencia con los cuerpos de teorías elaborados por las ciencias sociales y administrativas, que son las que normalmente se utilizan en estos programas, pero esto no descarta otro tipo de conocimientos (ej. biológicos, psicológicos, etc.) según el contenido sustantivo del programa. La forma de estudiar las secuencias causales internas tendrá que expresarse en diseños de investigación que incluyan modelos causales complejos.

El trabajo de examinar los modelos teóricos permitirá avanzar en dos frentes: a) La construcción de un conocimiento válido sobre las bases de la intervención social y b) La adecuada comprensión del fenómeno de la ejecución exitosa de programas sociales. A esto se agrega el hecho que el estudio de los modelos teóricos produce una investigación que va más allá de la ingeniería social que se practica habitualmente y cuyos resultados no ofrecen posibilidad alguna de ser aplicados a otras situaciones similares. De

17. CHEN, Huey Isyh, y Peter Rossi. "Evaluating with sense. The Theory driven approach". *Evaluation Review*. Vol. 7, No. 3, 1983.

hecho, este nuevo enfoque permite generalizar, dentro de límites relativamente precisos, proposiciones de algún grado de abstracción.

C) La tercera área que la evaluación global destaca es aquella que se refiere a la manera en que se obtuvieron las metas e impactos. ¿Cómo se obtuvieron las metas? ¿Cómo operaron los procesos sociales, organizacionales y administrativos? ¿Cómo afectaron al programa las acciones de los burócratas que participaron en la ejecución? ¿Cómo afectaron al proceso las pautas de interacción de los agentes sociales involucrados en el programa? ¿Cómo se interrelacionaron burócratas y grupos beneficiarios a través de la implementación? ¿Cómo ello afectó los resultados?

Junto a las preguntas principales en término de los logros deben preocupar las preguntas que tienen que ver con el cómo y con el porqué, para lo cual es necesario:

I) Identificar los actores sociales principales involucrados en la política o programas, examinando su posición en el campo respectivo, sus intereses específicos en las acciones del programa y las eventuales pautas de interacción que posiblemente se observarán.

II) Definir el campo en que opera el programa, vale decir, la configuración de relaciones entre posiciones que son definidas objetivamente en su existencia. Estas posiciones imponen ciertas determinantes sobre sus ocupantes, agentes o instituciones. El estudio tiene que intentar explicitar las reglas constitutivas del campo y las regularidades que aparecen en él. En este espacio los actores sociales y las instituciones luchan para apropiarse de los productos específicos que están en juego.

Todas estas preguntas agrupadas en tres áreas remiten a la necesidad de diseños altamente complejos y a la utilización de datos de diferentes tipos y de variadas fuentes.

En estos casos la metodología toma un carácter abierto y ecléctico. No descansa en un solo tipo de diseño ni en una sola técnica de recolección de datos. Se trata más bien de abrir el campo para que el uso de datos cuantitativos sea ampliamente complementado con datos cualitativos sobre una amplia gama de factores.

Se trata de integrar enfoques metodológicos como fenomenología sociológica, etnometodología, historia oral, interaccionismo simbólico, etc., para desarrollar una investigación evaluativa que permitirá captar por una parte las pautas de interacción de los actores sociales y la forma en que ellas afectan al programa y sus logros, y por otra parte el proceso de aprendizaje que durante la ejecución del programa experimentan las organizaciones encargadas de él.

Esta complementariedad de los enfoques en evaluación pretende aprovechar las diferentes fuentes de datos, desarrollando una estrategia de investigación que permita responder las principales preguntas de evaluación estudiando las experiencias de los actores sociales centrales del programa, tomando en cuenta el detallado conocimiento sustantivo del problema que ellos poseen.

Este nuevo enfoque se concentra en los procesos "objetivos" y "subjetivos" que influyen en los resultados del programa tratando de mostrar cómo los diferentes factores van operando en el transcurso del tiempo siguiendo una cadena causal, lo que determina variaciones en dichos resultados.

Para ello echa mano a elementos constituidos por datos "objetivos", duros, cuantitativos sobre insumos, acciones causalmente relacionadas y metas logradas, y por otra parte, datos de tipo cualitativo y situacionales destinados a recolectar información sobre las pautas de interacción, las perspectivas y las estrategias de los actores y los factores contextuales.

Como lo ha dicho con propiedad Hellstern, "El uso combinado de la triangulación o mezclas metodológicas de una variedad de métodos de recolección de datos que incluye la observación participante, entrevistas, discusiones de grupo, análisis de documentos y de registros privados y públicos, son necesarios para este enfoque. Esta ventaja es crucial porque significa que el evaluador usa una variedad de enfoques para examinar diferencias sutiles que de otra forma escaparían a su atención. Esto requiere que el investigador seleccione de su repertorio aquellos métodos que son más apropiados para el estudio de una situación determinada desde distintos ángulos".<sup>18</sup>

---

18. HELLSTERN, Gerd Michael, *op. cit.*, pág. 304.

Estos resultados combinados que se producen en relación a la obtención de metas, a los procesos y a la **participación** de actores sociales aumentan considerablemente la comprensión sobre el programa social, su implementación y sus logros. Aumentan también la legitimidad y la posible utilización de los resultados de la investigación. Su posible utilización se debe de manera principal al hecho que se logra una interpretación mucho **más** rica, pertinente y ajustada en primer lugar a los requerimientos de la acción gerencial, en segundo término a las necesidades de los encargados de las respectivas políticas públicas y por último a los otros actores sociales involucrados, muy en especial a los grupos beneficiarios.

A partir de las preguntas básicas, el investigador completa el diseño del estudio de acuerdo a las pautas tradicionales. Necesita definir cuidadosamente los conceptos principales que utiliza, especificar las relaciones de las variables y su modelo de operación, puntualizar las necesidades de información, la forma de recolectar los datos necesarios y la estrategia de procesamiento y análisis de los mismos.

Una vez producido el diseño de evaluación, debe ser revisado de acuerdo a criterios técnicos para asegurarse que cumple fielmente su cometido.

a) Los criterios por los cuales se puede juzgar un diseño de investigación se refieren al grado en que es competente para responder a las preguntas de evaluación, por lo cual hay que analizar si el diseño en cuanto tal, los métodos y las técnicas propuestas darán las respuestas buscadas. En este sentido es necesario examinar si los distintos componentes del diseño cubren las principales preguntas.

b) Se debe determinar asimismo si el diseño es internamente consistente de manera que asegure que las respuestas sean de buena calidad. Según el grado en que el diseño sea completo y dependiendo de cuan rigurosa fuere su lógica interna, la investigación dará o no respuestas precisas y concluyentes.

c) En tercer termino, es necesario examinar cuan apropiado es el diseño para satisfacer las necesidades de información de los que encargan la evaluación y de los otros actores principales. Corresponde averiguar en este caso, si el diseño permite contestar lo que ellos necesitan saber, cuan concluyentes serán las respuestas y si ellas serán proporcionadas en tiempo oportuno. Asimismo, se debe examinar las posibles limitaciones de la recolección de datos y tomar en cuenta sus implicaciones para la etapa del análisis.

d) En cuarto lugar, es preciso determinar los grados de viabilidad de la evaluación de acuerdo al diseño presentado. Las preguntas que deben responderse son las relativas a si el diseño ha explicitado y tomado internamente en consideración las restricciones en torno a los recursos a utilizar, tales como;

Recursos financieros. En el caso del financiamiento, es necesario determinar si los recursos disponibles permiten, por ejemplo, llevar a cabo una recolección de información en una muestra amplia de lugares donde se ejecute el programa o sólo será posible recurrir a datos de registros para llevar a cabo la evaluación.

Recursos humanos. Respecto de la cualificación del personal, esta restricción puede obligar a que no sea posible presentar un diseño de evaluación que suponga la contratación de un personal que pueda producir análisis sofisticados, dado que no se cuenta con ese tipo de recursos humanos.

Tiempo. En una situación en que el tiempo disponible constituye una restricción para la evaluación, no será posible plantear un seguimiento por un período amplio a un programa si las decisiones finales sobre él son inminentes y los resultados de la investigación deben ayudar a tomarlas.

En cada caso, el diseño de evaluación deberá tomar en cuenta de manera explícita estas restricciones y las formas en que la investigación se ha acomodado a ellas.

### 3. Fortaleza y peligros de la evaluación global

Como se ha señalado antes, lo específico de este enfoque es lo general e integral de su planteamiento usando teorías sustantivas que detallen las relaciones entre los constructos básicos, utilizando indicadores relacionados a dichos constructos y empleando datos de tipo cuantitativo y cualitativo.

Esta amplitud le permite dar cuenta de los resultados sustantivos de la política o del programa y por consiguiente, hace que se entiendan mejor las secuencias de relaciones causales que operan al interior de ellos. Sus resultados no sólo juzgan el cumplimiento del programa sino que pueden servir de base para la construcción de teorías más útiles para la intervención en el campo social.

Todo lo afirmado no debe ocultar que existen peligros en el uso de este enfoque especialmente cuando se pierde el sentido de un 'acercamiento balanceado al tenia.

Si se coloca demasiado énfasis en los aspectos de la interacción de los actores utilizando la fenomenología sociológica o el interaccionismo simbólico, la evaluación puede -no necesariamente- producir sólo una descripción de cómo las metas han ido cambiando, de los procesos efectivos de implementación y de las estrategias de acción de los grupos, todo ello sin referencia clara a las estructuras y normas generales u organizacionales en las que operan y a otros elementos estructurantes que subyacen al programa mismo. En estos casos el resultado es una descripción de estrategias y contra estrategias operando en un campo totalmente abierto y por consiguiente el análisis del proceso no da cuenta de los efectos limitantes de los factores sistémicos.

Hay que evitar este sesgo y tomar seriamente en cuenta los elementos estructurales y los factores institucionales que afectan la implementación de manera directa. Esos elementos y los contenidos de las políticas o programas dan forma a la implementación al definir la arena en la cual el proceso tiene lugar, la identidad y el papel de los diferentes actores principales, los tipos de herramientas permisibles para la acción, y el curso del propio programa al asignar los recursos humanos, financieros, técnicos e institucionales necesarios.<sup>19</sup>

Como se ha expresado en este trabajo este tipo de evaluación es un estudio complejo, difícil de ejecutar, que demanda cualificados recursos humanos y que consume un tiempo considerable y elevados recursos financieros. Al mismo tiempo, es un estudio mucho más completo que permite lograr una mejor comprensión del programa y de sus logros y en general obtiene resultados más legítimos para todas las partes involucradas y por consiguiente más utilizables. Dada estas características debe ser preferentemente utilizada sólo para las más importantes y significativas políticas o programas sociales públicos. En intervenciones más limitadas es posible utilizar diseños más simples y económicos.<sup>20</sup>

19. MAJONE, Grandomenico y Aaron Wildavsky. "Implementation as Evaluation" en Pressman, Jeffrey, y Wildavsky. *Implementación*. U. of California. Press, 1984.

20. SULBRANDT, José. "Evaluación del Impacto Social de la acción de las Empresas Públicas". *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo* No. 4, oct. 1983.

En resumen, poner énfasis en modelos globales de evaluación es reconocer que los problemas en la implementación de políticas sociales se deben por una parte a los problemas internos de organización y funcionamiento de los equipos humanos que lo ejecutan, y por otra parte mucho más importante, a las restricciones específicas de carácter político, social, administrativo y tecnológico que afectan a esas políticas y programas.

Lo que aparece finalmente como expresión de la evaluación global o integral es una mezcla entre investigación evaluativa e investigación de implementación que apunta a: a) Definir cuáles han sido los logros, cuánto se ha obtenido, cómo y por qué se obtuvieron, con lo cual no sólo se hace un trabajo de explicar el logro de metas sino también de entender la lógica de la acción, la teoría subyacente a la intervención, y las pautas de interacción de los agentes sociales y sus consecuencias; b) Acumular conocimientos acerca de los mecanismos de implementación en ambientes turbulentos, complejos e inciertos, más allá del caso que se estudia, superando los límites de un trabajo estricto de ingeniería social. Esto conducirá al desarrollo de teorías en diferentes campos que harán avanzar las ciencias de la administración y no quedará como un trabajo de estricta ingeniería social que explica un solo caso, sino que intenta extrapolar los resultados a un universo más amplio de campos similares.

## V. EVALUACION Y CONTROL

Un punto a destacar es que una perspectiva que conciba la evaluación casi exclusivamente como un elemento de control, sólo puede debilitar los esfuerzos por mejorar en el futuro los programas sociales y su implementación. Insistir en un enfoque<sup>21</sup> que use la evaluación sólo como un instrumento de control destinado a perseguir las responsabilidades administrativas de los gerentes y funcionarios públicos, significa estimular la desconfianza generalizada de todos los miembros de los equipos de implementación frente a estas investigaciones. La evaluación del futuro estará destinada, más que a controlar y a castigar, a permitir un aprendizaje a partir de los errores, omisiones y dificultades encontradas en la ejecución de las políticas y programas. Este trabajo necesita ser desarrollado por los evaluadores en

21. VIVERET, Patrick. *L'évaluation des politiques et des actions publiques*. La documentation française, 1989.

conjunto con la gerencia, con los actores directamente involucrados y, en particular, con los grupos beneficiarios. Esto quiere decir que se debe trabajar cooperativamente para desarrollar nuevos conocimientos y mejorar los modelos de ejecución de políticas sociales. La utilización de estos nuevos desarrollos contribuirá a dar respuestas más adecuadas a los problemas que se han suscitado en las implementaciones. Bajo estas nuevas condiciones la evaluación deberá generar un ámbito de aprendizaje en el que cada programa de tipo social sea considerado una especie de experimento y por consiguiente el producto de la evaluación será un conocimiento adecuado para mejorar y modificar el programa y su implementación. En esta misma dirección, la evaluación, en particular la de tipo global generará, por la propia necesidad de recolectar información sobre cada uno de los grupos sociales, un ámbito de consulta y participación ciudadana para los grupos supuestamente beneficiarios de la política, lo que contribuirá a hacerla más participativa y por tanto, a dar más legitimidad a sus conclusiones. Además, ayudará a hacer más democrática y más eficiente a la propia administración pública. Como lo ha expuesto en forma documentada Salmen<sup>22</sup> en sus trabajos para el Banco Mundial, la evaluación entendida en la forma que se ha presentado en este trabajo, permitirá "escuchar al pueblo", esto significa hacerla participativa, hacerla concertada, hacerla legítima a la vista de los actores sociales. Significa que los grupos beneficiarios así como otros actores sociales vinculados al programa podrán hacer oír su voz y dentro de una idea de una comunicación no manipulada permitirá una mejor comprensión de la acción pública, ganar grados de racionalidad, garantizará un intercambio más amplio y serio de información disponible para todas las partes y ayudará a generar acuerdos y consensos cada vez más amplios. En definitiva, cuando los programas tengan en su base acuerdos entre las partes, la ejecución podrá ser mucho más efectiva.'

## VI. INSTITUCIONALIZACION DE LA EVALUACION

Un punto central en el desarrollo de las actividades de evaluación en relación a políticas y programas sociales lo constituirá su institucionalización en la Administración Pública y en especial, en los organismos encargados de

22. SALMEN, Lawrence. *Listen to the people: Participatory observer evaluation of development projects*. Oxford V Press, New York, 1987.

los grandes programas sociales. Con una o dos excepciones, tal institucionalización es inexistente en la Región. Sólo cuando las autoridades gubernamentales entiendan correctamente el rol de la evaluación y su significación estratégica, se podrá iniciarse tal proceso.

Esta institucionalización supone, en primer término, la formación de equipos humanos altamente calificados que puedan diseñar e implementar evaluaciones técnicamente bien concebidas y ejecutadas.

En segundo lugar, implica el desarrollo de estrategias, métodos y técnicas de evaluación apropiadas a las situaciones problemas y a las características específicas de los países del área. Para ello en cada país deben tomarse especialmente en consideración las formas organizativas, la cultura administrativa y las formas de vinculación del aparato público con la ciudadanía, entre otros elementos importantes.

En tercer lugar, supone crear y ubicar en la estructura organizacional del sector público unidades encargadas de la evaluación. Dado el carácter interorganizacional y en muchos casos, interministerial de la mayoría de los programas sociales masivos, y por tanto la necesidad de coordinar los trabajos de investigación, se puede establecer la unidad de evaluación en algún importante organismo público de ese sector ubicándolo al más elevado nivel jerárquico posible, donde pueda tener acceso a los altos decisores en materia de políticas sociales. Un organismo central de ese tipo debe tener fundamentalmente un rol conductor y orientador de las tareas de evaluación y sólo por excepción un rol implementador. En cumplimiento de su papel principal, debería: a) Establecer, desde el inicio de cada programa social masivo, el tipo de evaluación que se llevará a cabo y las principales actividades de evaluación; b) Establecer técnicamente los criterios que serán utilizados para evaluar, y c) Establecer las orientaciones operativas sobre los mecanismos de evaluación.

En cuanto a la gerencia de las tareas de evaluación, es preferible que éstas sean llevadas a cabo de manera descentralizada por organizaciones que tengan especial experiencia y conocimientos técnicos en la materia. En este caso se encuentran los Centros de Investigación Evaluativa de las Universidades, los Centros de Investigación privados que funcionan como organismos no gubernamentales o bien entidades consultoras. Se entiende que estos organismos realizan el trabajo de implementación bajo contrato con la

agencia gubernamental y coii su dirección y vigilancia. En esta forma se combina una conducción de alta calidad por parte del sector público con una ejecución flexible y adaptada a cada caso particular por parte de los Centros referidos. Una condición indispensable para un eficiente desarrollo de la evaluación bajo este esquema organizacional es que el Organismo Central esté formado por un grupo muy reducido de profesionales altamente capacitados en tareas de evaluación, que puedan identificar los programas que necesitan ser evaluados, plantear las principales preguntas de investigación y señalar las grandes estrategias y pautas de investigación al mismo tiempo que ser capaces de negociar los términos de referencia de los contratos con las agencias no gubernamentales para la ejecución del estudio.

Una forma más descentralizada de institucionalizar la evaluación en el sector público dedicado a los programas sociales sería el establecimiento de Oficinas Ministeriales de Evaluación, constituidas al más alto nivel de cada Ministerio. Estas Oficinas podrían tener un rol directivo y orientador y a su vez, de manera supletoria, un rol implementador para los proyectos que cayesen dentro de su competencia ministerial. Deberán estar constituidas por un pequeño grupo de profesionales muy calificados y con experiencia en evaluación de programas interministeriales. En estos casos es posible establecer "equipos de trabajo conjuntos" entre los Ministerios participantes en la implementación del programa. El equipo de trabajo realizaría un rol de dirección y orientación del proceso de evaluación pero, al igual que en el caso anterior, la implementación de la evaluación debería ser entregada a organismos no gubernamentales existentes sean Centros Universitarios, Centros Privados o Firms Consultoras.

La forma de operar, tanto en el caso de una gran institución central o de varias oficinas ministeriales ejerciendo un rol directivo y entregando la implantación a organismos no gubernamentales permitirá una adecuada conducción y una flexible, y probablemente innovativa, ejecución. De esta forma se evitará la creación de grandes centros burocráticos, costosos de operar e inflexibles para incorporar nuevos desarrollos y que, terminan siendo parte de la misma cultura administrativa que la de los evaluados, lo que les dificulta su tarea y hace menos relevantes sus conclusiones. Cualquiera sea la forma institucional que se adopte no se debe olvidar que la primera preocupación debe ser la de constituir un grupo de expertos realmente competentes para dirigir estos delicados procesos.

Por último, dentro de una estrategia de desarrollo institucional es importante la creación y el fortalecimiento de centros de evaluación fuera del Sector Público que sean capaces de llevar adelante estas tareas y que sirvan como elemento de control y balance al propio sistema interno de ese Sector. En este sentido, los Centros Universitarios, los organismos no gubernamentales y las organizaciones de consultores deben ser consideradas parte integrante de un "sistema de evaluación" que ayude a cumplir con eficiencia estas críticas funciones.