

# ENFOQUES PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>1</sup>

**Dra. Olga Nirenberg<sup>2</sup>, diciembre 2010**

---

<sup>1</sup> Este texto fue escrito en base a trabajos anteriores de la autora (citados en la bibliografía) y publicado en el libro coordinado por la Senadora de la Prov. de Buenos Aires, Dra. Cristina Fioramonti compilado por la Lic. Paula Amaya y editado por el Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: *"El Estado y las políticas públicas en América latina; avances y desafíos de un continente que camina en el fortalecimiento de la inclusión social"*, 2010; Se difunde en forma restringida, al sólo efecto de su utilización en la Capacitación sobre Monitoreo y Evaluación en el marco del proyecto UNICEF – CEADEL – IACE.

<sup>2</sup> Olga Nirenberg es argentina, Dra. en Ciencias Sociales Summa Cum Laude (2005) de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es miembro fundadora del Centro de Apoyo al Desarrollo Local – CEADEL – organización no gubernamental que se dedica a políticas sociales (véase [www.ceadel.org.ar](http://www.ceadel.org.ar)) ; actualmente es consultora / evaluadora externa de UNICEF Argentina, de la Fundación ARCOR y de la Secretaría de la Gestión Pública de Nación; en el plano internacional ha sido evaluadora del Programa Regional de Adolescencia de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), del área de salud de los adolescentes en la Organización Mundial de la Salud (OMS), y de la Fundación W. K. Kellogg. Es docente en diversas maestrías y posgrados de diferentes universidades públicas argentinas. Tiene varios libros y artículos publicados en temas de planificación, programación y evaluación.

## INDICE DE CONTENIDOS

<b>CONTENIDOS</b>	<b>Páginas</b>
1. Introducción	3
2. Las políticas públicas como objeto de evaluación	3
3. El sentido de la evaluación	4
4. Tipos de evaluación	7
4.1. La evaluación diagnóstica y sus diversos sentidos	10
4.2. La evaluación ex ante o con foco en la formulación	12
4.3. La evaluación durante la ejecución; el monitoreo	14
4.4. La evaluación final o con foco en resultados	16
5. El rigor metodológico	17
6. Participación y evaluación de políticas	20
Bibliografía utilizada	23

## 1. Introducción

En este texto parto del convencimiento de que es mucho lo que la evaluación puede aportar a las políticas públicas, en las diversas fases que van desde su diseño o formulación, su implementación y la apreciación de los efectos que producen. La evaluación no sólo sirve para dotar de transparencia, sino que contribuye a brindar mayor racionalidad y relevancia a la gestión de gobierno y por ende a la mejora de los desempeños y resultados de las instituciones involucradas. El enfoque de evaluación que sustento se aleja del tradicional, basado exclusivamente en el control o supervisión, y enfatiza la función de aprendizaje compartido; se orienta a la mejora de la gestión pública y no exclusivamente a la “rendición de cuentas”<sup>3</sup>.

En ese marco, partiré de hacer algunas precisiones acerca de las políticas públicas en tanto objetos de la evaluación, para luego precisar el significado y la utilidad de la práctica evaluativa para la mejora y para dotar de racionalidad y transparencia a la formulación y la gestión de dichas políticas. Distinguiré tipos de evaluación según quienes la llevan a cabo y según los distintos momentos en que se realizan, precisando los diferentes focos en cada caso. Por último, aludiré al rigor metodológico que la evaluación comparte con la investigación y a los requerimientos de participación en la gestión y evaluación de las políticas públicas, como un modo de ejercer la ciudadanía, lo cual, concluyo, caracteriza a la evaluación como una actividad política en sí.

Vale aclarar que en función de mi disciplina de origen y mis propias experiencias profesionales, suelo referirme sobre todo a intervenciones públicas de índole social (políticas, programas, proyectos), sea cual fuera el nivel de la acción (nacional, provincial, municipal); sin embargo, presumo que no resultará difícil a los lectores hacer extensivas mis afirmaciones a todo tipo de políticas gubernamentales, aunque no sean del campo social.

## 2. Las políticas públicas como objeto de evaluación

Entiendo las políticas públicas como *intervenciones* intencionales que se plantean para transformar realidades frente a las que diversos actores sociales plantean disconformidades. A la vez, por *intervención* aludo a un tipo de actividad que reúne cuatro características básicas: 1) se realiza de manera formal u organizada, es decir, *programada*; 2) responde a necesidades o situaciones problemáticas priorizadas y definidas socialmente, que no pueden ser satisfechas o superadas en forma individual; 3) se orienta al cambio, a transformar situaciones insatisfactorias hacia modelos deseables y 4) aspira a una legitimación pública o social.

Las intervenciones comprenden un abanico amplio de iniciativas y acciones que se realizan en diferentes niveles que pueden ir desde proyectos locales, comunitarios, a las políticas y programas de gobiernos nacionales, provinciales o municipales, así como iniciativas de organismos o agencias de cooperación internacional, de organizaciones no gubernamentales y de empresas. También comprenden distintos campos temáticos o sectoriales, como pueden ser los de salud, de educación, de desarrollo social, de desarrollo económico o productivo, de trabajo, de cultura, de medio ambiente, de vivienda, de seguridad, entre otros muchos.

Cuando digo que las intervenciones aspiran a la legitimación pública o social, hago referencia al hecho de que las necesidades y problemáticas, así como las modalidades propuestas para su resolución sean consideradas como asuntos de responsabilidad pública o social (ya que no es posible afrontarlas en forma individual); como consecuencia, requieren de regulación o involucramiento de los poderes públicos y/o el cuerpo social; en especial, son pasibles de evaluación.

---

<sup>3</sup> Expresión que traduce el término en inglés “accountability”.

Las políticas públicas se consideran intervenciones en el sentido antedicho. Un denominador común entre las diversas definiciones que existen acerca las mismas, consiste en que se refieren a un ámbito de la vida que no es privado, sino público y colectivo, y que es sobre este ámbito sobre el cual se piensan, diseñan, ejecutan y evalúan. Reflejan el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un determinado momento histórico los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Reitero entonces que son estrategias intencionales, con objetivos a ser alcanzados, haciendo converger una visión y una acción de largo plazo, pero con efectos también en el corto y mediano plazo.

El proceso por el cual algunos problemas son politizados, socialmente problematizados o colocados en la agenda pública, refleja los valores que una sociedad prioriza, da cuenta de su historia sociopolítica y depende del funcionamiento de un complejo campo de fuerzas donde los grupos de interés de diversa índole e institucionalidad, según sus posicionamientos en la sociedad y sus diferentes cuotas de poder, priorizan o seleccionan ciertas cuestiones por sobre otras. No sólo determinan los problemas, sino además las estrategias o formas que consideran más eficaces para resolverlos, entre una serie de posibilidades o alternativas de acción<sup>4</sup> (Nirenberg, 2009).

Pueden verse las políticas públicas como un conjunto de acciones y omisiones que ponen de manifiesto una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión o un asunto que es de interés de diversos actores de la sociedad civil. Desde esa perspectiva, el estado constituye un actor más que interviene, en una posición sin duda privilegiada, dentro del campo de fuerzas donde se dirimen cuáles son los temas y los modos para su resolución, es decir, cuáles son las políticas públicas en un determinado momento y contexto. Así, el proceso de formulación de políticas constituye una construcción social donde intervienen múltiples actores, que diferirán según el ámbito o sector de que se trate (Oszlak y O'Donnell, 1984).

Cuando se habla de política pública (de su diseño, su implementación, sus efectos y su evaluación) se hace referencia a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo (están histórica y socialmente situados) y suponen la configuración de un campo de disputa de paradigmas de conocimiento, de visiones del mundo, de intereses, de múltiples actores sociales involucrados<sup>5</sup>. Es decir que son el resultado de un proceso social, político y económico en el que participan diferentes actores, intervienen distintos niveles de decisión e implican un conjunto de procesos de la gestión, desde la planificación, la programación, la implementación o ejecución, el monitoreo y la evaluación.

Si las políticas públicas se refieren a los lineamientos generales que orientan las acciones marcando la direccionalidad deseada e indicando los cursos de acción elegidos y a ser ejecutados por un gobierno, tanto la planificación<sup>6</sup> como la evaluación pueden ser concebidas como las principales herramientas para introducir racionalidad, previsión y valoración en la gestión de dichas políticas.

### 3. El sentido de la evaluación

Entiendo la evaluación como una *actividad programada* de reflexión sobre la acción, que se lleva a cabo mediante *procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de*

---

<sup>4</sup> Aunque merece aclararse que no siempre cuentan con fundamentaciones explícitas o evidentes acerca de tal eficacia.

<sup>5</sup> Se hace referencia, por ejemplo, a partidos políticos, asociaciones empresariales, sindicatos, movimientos sociales, sociedades profesionales, medios de comunicación, entre otros diversos grupos de interés.

<sup>6</sup> Más allá de sus múltiples acepciones, la planificación es un proceso que se refiere a decisiones relativas al futuro. Pueden hacerse distinciones también según el horizonte temporal (largo, mediano y corto plazo) y los niveles organizacionales en los que se planifica (macro, meso o micro). Para abundar en diferentes enfoques de planificación / programación, desde la tradicional forma de planificación "vertical" o directiva hasta los modelos de planificación estratégica y participativa, véase Nirenberg et al, 2003 (capítulo 1) y Nirenberg, 2006 (capítulo 1).

*información, y comparaciones* respecto de parámetros establecidos, con la finalidad de emitir *juicios valorativos fundamentados y comunicables*, sobre las actividades, resultados e impactos (previstos o ya obtenidos); la finalidad es formular *recomendaciones que permitan tomar decisiones para mejorar la acción* (Nirenberg et al, 2000).

Vale aclarar en este punto que la evaluación constituye en sí una intervención (tal como fue definida en el ítem previo), por ende tiene carácter programable, distinguiéndose de tal modo de cualquier tipo de reflexión sobre la acción que pueda realizarse en forma espontánea, esporádica o eventual. El hecho de que la evaluación sea una *actividad programada*, significa, entre otras cuestiones, que se le deben atribuir recursos específicos: personas idóneas, momentos y lugares específicos, equipos adecuados, insumos, dinero. Pero además significa que deben preverse con anticipación las metodologías y técnicas a aplicar y las actividades a llevar a cabo con fines evaluativos.

Al afirmar que la evaluación se lleva a cabo mediante *procedimientos sistemáticos* de recolección, análisis e interpretación de información y a través de comparaciones respecto de parámetros definidos, se implica que la evaluación comparte con la investigación la rigurosidad del método científico ya que supone una metodología y técnicas para la recolección y el análisis de la información relevante que alimentará la reflexión y fundamentará con evidencias los juicios valorativos que se emitan acerca de las actividades, resultados e impactos de los cursos de acción implementados o por desarrollar<sup>7</sup>.

En tanto *reflexión*, la evaluación implica detenerse o tomar distancia de la acción misma para tomar ésta como objeto de análisis, para revisar qué es lo que se está proponiendo, qué se está haciendo o qué se ha hecho, analizar las características de las metodologías de intervención planteadas o desplegadas, y determinar si la orientación es efectivamente hacia la direccionalidad deseable en función de los objetivos y metas propuestos, aclarando los obstáculos y facilidades que se presentan y los logros que se esperan y/o se han obtenido.

La emisión de *juicios valorativos fundamentados* sobre las actividades y los resultados (presumibles o concretados) de las intervenciones constituye el núcleo de la actividad evaluativa. Ello implica atribuir un valor, medir o apreciar si se ejecutan (o se ejecutaron o se presume que se ejecutarán) las actividades de acuerdo a lo programado, si los resultados obtenidos (o a obtener) se corresponden con los objetivos y metas propuestos, así como valorar la medida en que ha mejorado (o es presumible que mejorará) la situación de los destinatarios de las acciones, como producto de la intervención desplegada o propuesta.

La evaluación realiza siempre *comparaciones*; es sobre esas bases que se emiten los juicios valorativos, ya que algo resulta ser bueno o malo – mejor o peor – respecto de modelos o estándares deseables, respecto de otros casos, o bien respecto de sí mismo a través del tiempo. Las comparaciones pueden realizarse respecto de parámetros que constituyen lo deseado, lo previsto, lo correcto, en suma la direccionalidad o las metas que se habrán definido previamente. Esas comparaciones son contra estándares, no importa cómo se los haya definido; pero también hay comparaciones entre las situaciones o estados actuales (por ejemplo, de grupos poblacionales), respecto de sus situaciones o estados pasados, para saber qué y cuánto cambió y poder emitir un juicio acerca de si la situación está mejor, peor o igual. Esa comparación “*contra sí mismo en el tiempo*” suele ser – sobre todo en los primeros tramos de la ejecución de una intervención – más relevante que la que se realiza contra estándares, pues aunque se concluya

---

<sup>7</sup> La evaluación se distingue de la investigación por sus propósitos: la primera se dirige a transformar la acción orientada a solucionar o mejorar las situaciones críticas o de desventaja de grupos humanos, mientras que la investigación social pone el acento en incrementar el cuerpo del conocimiento; aunque también la evaluación contribuye (y mucho) a eso, pero no es su prioridad; por lo demás investigación y evaluación comparten métodos y preocupación por el rigor y la confiabilidad de sus procedimientos y resultados. Es en el punto de las recomendaciones para la acción donde se produce mayormente esa distinción entre investigación y evaluación. Las corrientes de la investigación – acción se acercan cada vez más a las prácticas evaluativas.

que se está lejos aún del estándar deseable, la situación puede haber mejorado mucho debido a la gravedad del punto de partida o situación inicial – “línea de base” –, y eso es en sí valioso y estimulante para los que ejecutan las acciones, ya que la evaluación les demuestra los logros obtenidos y les permite programar sobre mejores bases.

La fundamentación de los juicios valorativos dependerá de la consistencia y confiabilidad de la información – cuantitativa y cualitativa<sup>8</sup> – disponible o que se recoja, para lo que se requiere de adecuados abordajes metodológicos y de técnicas apropiadas.

Pero si la evaluación culminara con emitir los juicios valorativos, por mejor fundamentados que estuvieran, resultaría incompleta e insuficiente para la mejora de la gestión, por lo que deben formularse además recomendaciones pertinentes y viables que permitan tomar decisiones orientadas a ajustar la acción propuesta o en curso y mejorar la acción futura.

De modo tal que los procesos evaluativos, no importa de qué tipo de evaluación se trate, deben finalizar siempre en *recomendaciones para la acción*, orientadas a introducir cambios en concepciones o maneras de pensar y para mejorar comportamientos de los actores – individuos y organizaciones – involucrados en un escenario específico. Ninguna recomendación debería hacerse sin estar debidamente fundamentada en la explicitación previa de alguna falla, problema o carencia detectada ya sea en el diseño o en los procesos de la gestión; es decir: la evaluación debe detectar los problemas, pero a la vez debe recomendar el modo de resolverlos; así supera el rol de mero enjuiciamiento para adoptar una función de enseñanza – aprendizaje, útil para la planificación/programación y la mejora de la gestión. Por cierto, la evaluación también identifica las acciones positivas, que logran efectos y resultados significativos; sobre ellas se sugerirán estrategias de fortalecimiento, profundización, ampliación o continuidad en su implementación.

Se remarca en la definición dada que los juicios valorativos y sus fundamentaciones deben ser *comunicables* y entendibles para los actores significativos y las audiencias identificadas, pues de otro modo será difícil que se apropien de las recomendaciones emergentes y así poder modificar la acción. Eso implica que los informes evaluativos deben resultar comprensibles y es necesario generar dispositivos para las “devoluciones”<sup>9</sup> de los hallazgos en modalidades adecuadas, mediante el uso de lenguajes llanos y formatos amigables, para el caso de informes escritos; pero también es aconsejable combinar los materiales impresos con mecanismos virtuales / multimediales y eventos presenciales<sup>10</sup>, de modo de facilitar un mejor entendimiento y más útiles aportes por parte de los actores involucrados.

La socialización de los hallazgos evaluativos no solo tiene un sentido pedagógico y de construcción de nuevo conocimiento, sino también un sentido ético, en la medida que implica compartir con los actores involucrados en el proceso evaluativo (como sujetos activos del proceso de implementación de una intervención y por tanto de la evaluación) los hallazgos, juicios, interpretaciones y recomendaciones para que vuelvan a ser objeto de reflexión, discusión y ajuste. En breves palabras: aquellos que de un modo u otro intervinieron en el proceso evaluativo tienen derecho a enterarse y criticar los resultados de la misma.

---

8 Por información cuantitativa se hace referencia a aquella que se expresa en cifras absolutas o relativas y que son pasibles de operaciones algebraicas o tratamiento estadístico; por ejemplo: tasa de mortalidad infantil en un territorio dado, o matrícula escolar de una jurisdicción. Por información cualitativa se entiende aquella que se expresa en lenguaje verbal o escrito, por ejemplo la contenida en documentos programáticos, relatorías de talleres, leyes, discursos, entre otros.

9 Se entrecorrió la palabra devolución pues éste ha sido un término muy desafortunado en la jerga evaluativa, por más que se lo siga usando pese a todas las disquisiciones que muchos evaluadores han lanzado en su contra. Es que no se trata de retornar nada que se haya tomado prestado o quitado a nadie; tampoco tiene que ver con la acepción de “volver una cosa al estado que tenía” (véase Diccionario de la Real Academia Española, 2001); nada más lejos de eso, ya que la evaluación es un modo de producción de conocimiento, es decir, transforma información en nuevo conocimiento y por ende de lo que se trata es de difundir, socializar y someter a crítica y a nuevas discusiones por parte de actores significativos los “hallazgos evaluativos”, o sea, los nuevos conocimientos alcanzados a partir de la actividad evaluativa. Ello permite proseguir la espiral creadora de conocimiento, siempre interactiva. Lo recién dicho se pretende englobar en la sola palabra “devolución”, síntesis que resulta por demás engañosa si es que no se toman en cuenta estas aclaraciones.

10 En este caso las dinámicas de taller son recomendables.

La evaluación tiene múltiples aplicaciones y puede perseguir diferentes propósitos, pero de modo general interesa destacar su contribución a una mejor programación y consecuentemente a una mejora de la gestión; se trata de pensar en forma rigurosa sobre el hacer, para identificar errores y problemas que dificultan la acción, para perfeccionar la intervención, para aprender de la práctica – de sus aciertos y sus errores –, para introducir correcciones, e incluso para comprobar que la intervención produce efectos no previstos, algunos de ellos no deseados. Y finalmente, importa para el reconocimiento social del esfuerzo realizado y de los actores participantes que lo llevaron a cabo; así entendida, la evaluación es una forma de honrar el trabajo realizado.

La viabilidad de la aplicación posterior de los hallazgos evaluativos depende por un lado, del involucramiento protagónico de los actores durante el proceso mismo de la evaluación, así como de la completa y oportuna socialización de los resultados por parte de los que tienen la responsabilidad del proceso evaluativo y por otro lado, de la voluntad política de las autoridades pertinentes para encarar su implementación y los cambios que la misma presupone.

Hasta acá hemos mencionado sobre todo la finalidad de la evaluación para la mejora de la gestión, aunque aún son escasas las que se realizan con tal fin. En este punto vale aclarar que las evaluaciones sirven también para otro propósito íntimamente vinculado con aquél: para rendir cuentas; ello se refiere a la obligación de informar o justificar una actividad específica y tiene que ver con la transparencia de la gestión. La mayor parte de las evaluaciones se llevan a cabo para cumplir requisitos de responsabilidad establecidos por las instancias que apoyan política y/o financieramente las intervenciones, sean gubernamentales o agencias de cooperación; en general las evaluaciones se hacen para determinar si se han alcanzado los objetivos y si los recursos se han usado en forma adecuada. Las evaluaciones que se llevan a cabo para aprender lecciones que sirvan para mejorar los esfuerzos hacia el desarrollo de capacidades en torno a los procesos en curso o futuros tienen un valor potencial muy grande, pero lamentablemente, son pocas las oportunidades en que se llevan a cabo ese tipo de evaluaciones dirigidas a las mejoras. Esta es una deficiencia en la práctica de la evaluación, ya que los esfuerzos para desarrollar capacidades incluyen mucha experimentación y los decisores necesitan conocer la eficacia de los procesos y los resultados que los mismos arrojan, para poder ajustar o reformular los objetivos y dar nueva direccionalidad a sus acciones. Y es por tanto una deficiencia de las organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, las que pese a los avances observados en este campo, aún no logran apropiarse de la evaluación como herramienta clave para la gestión del desarrollo, en pos de la mejora de la calidad y alcance de las intervenciones.

El desarrollo de la capacidad de evaluación en las organizaciones – sean estas gubernamentales o no – ayuda a instalar mejores modalidades de gestión ya que permite una mayor transparencia y crea en ellas una “cultura del desempeño” – también denominada “gestión orientada a resultados” – que contribuye a mejorar la ejecución y formulación de intervenciones y a reforzar la rendición de cuentas mediante la creación o el fortalecimiento de apropiados sistemas de información, seguimiento y evaluación. Podría decirse que esta argumentación es aún más válida si se hace referencia a las organizaciones de gobierno, en sus diferentes niveles, aunque en la actualidad ese es un aspecto ineludible también para las organizaciones de la sociedad civil y las del mundo empresarial.

#### **4. Tipos de evaluación**

En la literatura hay diversas formas de clasificar tipos de evaluación; una que es ya antigua, aunque no del todo superada, es la que distingue entre evaluaciones cuantitativas y cualitativas, según el peso relativo de las técnicas y el tipo de información que utilizan. Acá no haré mayores referencias al respecto, dado que recomiendo realizar triangulaciones de diferentes técnicas en

toda evaluación. Otra distinción clásica es la que suele hacerse entre evaluación formativa y evaluación sumativa<sup>11</sup> o de resumen. Esta distinción proviene y es muy usada en el ámbito educativo, pero no tanto en otros campos, por lo cual tampoco entraré acá en mayor detalle, sólo señalaré que la primera es bastante similar a la que denomino evaluación durante la ejecución o con foco en procesos y la sumativa podría asemejarse a la evaluación con foco en resultados y con propósitos de determinar la eficacia de una intervención<sup>12</sup>.

Otra forma de clasificar tipos de evaluación es *según quiénes evalúan*; así, suelen diferenciarse las que siguen.

- Evaluación externa, cuando el o los evaluadores son externos a la intervención y a la organización responsable.
- Evaluación interna, cuando el o los evaluadores si bien pertenecen a la organización responsable no se han involucrado en la intervención.
- Autoevaluación, cuando es realizada por los propios actores que se involucraron en la intervención.
- Evaluación mixta, que combina momentos de autoevaluación, de evaluación interna y de evaluación externa.
- Evaluación participativa; se refiere particularmente a las evaluaciones que se realizan con participación de los actores involucrados, en especial, los destinatarios de las acciones.

La *evaluación externa* es la que realizan evaluadores que no pertenecen a la organización ejecutora de la intervención (investigadores o consultores independientes, departamentos universitarios, y a veces expertos internacionales). Es posible que la evaluación externa se realice por decisión de quienes son responsables de la propia intervención, pero también ocurre que se realiza por decisión de la agencia financiadora o del organismo del cual depende jerárquicamente el ejecutor; lo cierto es que esas variantes tendrán influencias en las modalidades y orientaciones evaluativas.

La *evaluación interna* es la que llevan a cabo personas pertenecientes a la organización gestora de la intervención pero sin estar involucrados directamente en la ejecución, para diferenciarla de la *autoevaluación*, que sería aquella realizada con protagonismo de los propios actores involucrados en la ejecución. Esta diferenciación adquiere sentido en el marco de organizaciones de cierto tamaño, relativamente complejas, en las que puede existir una persona, equipo o unidad específica de evaluación, cuasi externa, es decir por fuera del área de ejecución del proyecto. En organizaciones más pequeñas, con estructuras indiferenciadas, una evaluación interna sería equivalente a una autoevaluación.

La *evaluación mixta* combina las previas, como se señaló.

La *evaluación participativa* apuntaría a designar aquella que involucra a los destinatarios y/u otros actores implicados<sup>13</sup> en las intervenciones en los distintos momentos del proceso evaluativo (es decir no sólo como fuente de información sino además con protagonismo en su diseño, en la ejecución, en el análisis de los resultados y en la formulación de conclusiones y recomendaciones). Resulta una modalidad a seguir, sobre todo si se la combina con la mixta.

---

11 Esta traducción literal proviene del inglés "summative" y parece poco afortunada pues en castellano tiene la connotación de suma o acumulación. Parece mejor la traducción que UNICEF hace del término como una evaluación "de resumen" pues en realidad connota una recapitulación de los efectos de un conjunto de acciones (programa, proyecto) sobre sus destinatarios. Ver UNICEF, 1990. La clasificación surgió en la segunda mitad de la década de 1960 y fue usada por primera vez por Scriven M, 1967.

12 Para más precisiones al respecto, véase Nirenberg, et al, 2000, Capítulo 2.

13 Fantova utiliza esa expresión para la traducción del término stakeholders, del inglés, para identificar a aquellos que en forma directa o indirecta tienen algún tipo de vinculación más o menos significativa con la población objetivo (como puede ser el caso de las madres, las personas "cuidadoras" o los maestros en relación con la población infantil). Véase Fantova, 2005.

Hay discusiones acerca de las ventajas y desventajas de cada modalidad: suele decirse que la organización ideal sería aquella que se evalúa a sí misma, porque nadie mejor que su personal para conocer y comprender los objetivos, metodología, destinatarios y dinámica cotidiana de las actividades, en suma para captar la racionalidad interna de la intervención. Por otro lado, el hecho de que los propios actores realicen la evaluación de sus desempeños y resultados hace más viable la posterior utilización de los hallazgos evaluativos y la adopción de medidas correctivas recomendadas. Pero la desventaja deriva del hecho de ser juez y parte del proceso evaluativo: sus valores, intereses y compromisos personales podrían atentar contra una apreciación imparcial e independiente.

Por el contrario, se supone que el evaluador externo no tiene intereses creados - supuesto que casi nunca es del todo correcto -, suele traer experiencia en el tema, puede volcar recursos y conocimientos inexistentes en la organización y asegura un mayor grado de objetividad. Sin embargo, sus debilidades estarían en las tensiones entre evaluador y evaluado que pueden incluso llevar a dificultades en el acceso a información, en las restricciones para captar los factores en juego y la racionalidad interna de la intervención y en las probables resistencias ulteriores a aceptar resultados que pueden cuestionar los objetivos, metas y líneas de acción. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los evaluadores externos contratados traen, además de sus propias orientaciones y preferencias ideológicas y teóricas, compromisos con quienes los contratan y ello seguramente incidirá en la supuesta objetividad de su labor.

Para superar esas tensiones entre la evaluación interna (o la autoevaluación) y la externa, adhiero a la *evaluación mixta y participativa*, conformando un "equipo" constituido por evaluadores externos e internos con momentos de trabajo conjunto, con frecuentes interlocuciones, y momentos de trabajo independiente y por cierto, incluyendo también la participación de los destinatarios.

Aunque no lo consideré en el detalle previo, vale señalar que otra forma de preguntar acerca del tema de quien evalúa, sobre todo en el caso de intervenciones de cierta complejidad (por ejemplo las políticas o programas que se conducen desde el nivel nacional y se ejecutan en provincias, municipios y/o organizaciones de la sociedad civil) es: ¿en qué nivel evaluamos?; en tal sentido, las disciplinas de la administración suelen hablar de *control de gestión* si la evaluación es a nivel central; de *supervisión* cuando se trata de los niveles intermedios y si se realiza en el nivel operativo, donde se hacen concretas las acciones (en términos de la prestación de bienes o servicios) en relación con la población (destinatarios, beneficiarios, usuarios...), se habla de *evaluación operativa*, muy ligada al propio trabajo de los equipos técnicos actuantes (como por ejemplo los grupos operativos de mejoramiento de calidad o de auditoría médica que llevan a cabo los grupos profesionales en los establecimientos de salud).

La cuestión de quién evalúa lleva implícito el problema de la resistencia a la práctica de la evaluación y a las dificultades para utilizar sus resultados. No es inusual que se lleven a cabo evaluaciones rigurosas – sean internas o externas, de procesos o terminales, en uno o en otro nivel organizacional – cuya implementación y desarrollo han sido inicialmente aceptados pero cuyas recomendaciones son escasamente tenidas en cuenta luego por los propios responsables y ejecutores de las intervenciones. Su compromiso personal y emocional con las metas, la población destinataria y otros aspectos específicos de la organización se puede erigir en una barrera para la aceptación de cambios en algunas orientaciones de su accionar. Es innegable que existen tensiones, sino contradicciones, entre los propósitos de la evaluación y la lógica de funcionamiento de las organizaciones. Este tema, recurrente en la revisión de las experiencias, nos recuerda que la programación de una evaluación debe incorporar negociaciones y acuerdos entre todos los involucrados en el proceso, sobre todo en torno a los propósitos y al diseño evaluativo. También es necesario contemplar la introducción de mecanismos que permitan compartir las diferentes etapas, desde el diseño, la aplicación o trabajo en campo, el análisis e interpretación de la información y la formulación de conclusiones y recomendaciones. Sólo así se podrá hablar genuinamente de evaluación mixta y participativa.

Otra clasificación de los tipos de evaluación es *según los momentos del ciclo de la gestión en que se evalúa o los principales focos*; así pueden reconocerse los tipos que siguen.

- Evaluación diagnóstica (foco en la situación inicial)<sup>14</sup>.
- Evaluación ex-ante, (foco en la formulación).
- Evaluación durante la ejecución, (foco en procesos).
- Evaluación final o ex-post, (foco en resultados/efectos).
- Evaluación de impacto (foco en resultados ampliados)

En el ítem que sigue nos detendremos, aunque sintéticamente, a dar algo de detalle sobre cada uno de esos momentos o tipos de evaluación.

#### **4.1. La evaluación diagnóstica y sus diversos sentidos**

El principal objetivo de una evaluación diagnóstica es brindar más y mejor conocimiento acerca de las situaciones problemáticas que se pretenden solucionar o mejorar mediante las intervenciones (sean estas políticas, planes, programas o proyectos), dando información confiable acerca de la magnitud o alcance de esas situaciones problemáticas y sus características primordiales; también permite conocer los factores que influyen en tales situaciones y las consecuencias que habría en un corto, mediano y largo plazo si no se interviniera en procura de soluciones. La utilidad más evidente, por ende, es la posibilidad de identificar, precisar y dimensionar los nudos más críticos o problemáticos, para de ese modo, proponer estrategias y líneas de acción a desplegar para su superación. En tal sentido el diagnóstico se constituye en el paso inicial del proceso de planificación / programación.

Sin embargo, desde el punto de vista de la evaluación, el diagnóstico es también una actividad propia de este campo. Existen discusiones entre los especialistas acerca de si se trata de una actividad evaluativa o de planificación; los argumentos que sostienen la última afirmación se refieren básicamente a lo dicho arriba: que permite especificar la situación problemática que se abordará mediante una intervención. Si bien eso es así, también es cierto que brinda el parámetro para las comparaciones que se deben hacer en las ulteriores evaluaciones para apreciar los cambios o avances logrados durante o luego de la implementación de las acciones; es por eso que en el ámbito de la evaluación suele denominarse al diagnóstico como línea de base. Pero además, un segundo argumento que abona la idea de que constituye en sí una actividad evaluativa, es que si se analizan los objetivos y las actividades del proceso de diagnóstico y se los compara con la definición que di al comienzo acerca de la evaluación, se pone en evidencia tal carácter: se recopila o recoge información confiable, se la procesa y analiza y mediante comparaciones respecto de estándares, parámetros o imágenes de situaciones futuras deseables, se emiten juicios valorativos con el fin de brindar recomendaciones para la acción que permitan mejorar las situaciones problemáticas detectadas y priorizadas.

No siempre se diagnostica en forma explícita o precisa; hay intervenciones que se formulan sin contar con un diagnóstico apropiado o actualizado y eso no impide desarrollar actividades que pueden mejorar situaciones y beneficiar a grupos poblacionales. Pero será difícil saber en esos casos en forma certera si las líneas de acción fueron pertinentes, si cubrieron a quienes correspondía, si se aprovecharon plenamente los recursos existentes, si la acción fue eficaz o no, en suma, en qué medida se cumplieron los objetivos y en qué y cuánto se mejoró la situación problemática. Muchas veces se parte de las convicciones de los actores implicados, quienes viven o perciben la situación problemática cotidianamente, los que suelen afirmar que no necesitan más que su propio conocimiento sobre la realidad en que están inmersos. Es indudable que ese conocimiento es útil y necesario, pero no resulta suficiente. Por otra parte, no siempre ocurre que

---

<sup>14</sup> También denominada "determinación de necesidades" o "línea de base".

todos aquellos que están inmersos en una situación la perciben con claridad y en el caso que sí la perciban, no siempre la explican de la misma forma, sino que lo más frecuente es que las percepciones y explicaciones sobre los problemas sean muy diversas, lo cual se vincula, por un lado con las distintas posiciones y roles que los diferentes actores tienen en relación con dicho problema y por otro con factores culturales, étnicos, generacionales, de filiaciones, de género u otros. En síntesis, raramente hay consensos absolutos en las formas de caracterizar y explicar los problemas. Por ende, las propuestas de superación que se propongan, también tendrán debilidades y podrán no ser del todo pertinentes o legitimadas.

Además de las dificultades que acarrea para la programación la falta de un buen diagnóstico de la situación inicial, también esa carencia plantea dificultades para la evaluación, ya que no se contará con ese parámetro que permitirá comparar – evaluar – al cabo de un tiempo, qué cambió, de qué manera y en qué medida, debido a la intervención implementada. Vale decir que el diagnóstico inicial será importante para la evaluación ya que servirá como línea de base o parámetro comparativo con el que se contrastarán las informaciones que se obtengan en los diferentes momentos evaluativos, particularmente en la evaluación final.

Los principales productos que se obtendrán de una evaluación diagnóstica<sup>15</sup>, son básicamente tres:

- Conocimiento del contexto en términos de la situación poblacional y los problemas prioritarios que la afectan.
- Mapeo de los recursos institucionales, programáticos, humanos y financieros disponibles (que real o potencialmente pueden destinarse a la superación de los problemas detectados).
- Mapeo de los actores implicados, que son relevantes o estratégicos para viabilizar líneas de acción superadoras.

Cuando se realiza bajo modalidades participativas, el diagnóstico trasciende los objetivos de fundamentar las acciones de una intervención y de brindar el parámetro comparativo para los diferentes momentos evaluativos; en tales casos se añade un valor agregado sumamente relevante que es la iniciación de un proceso de construcción de un escenario de interacción entre distintos actores sociales, un espacio de intercambio de información, de articulación y de negociación, un ámbito para el aprendizaje social de todos los participantes y un espacio de oportunidad para el protagonismo de los actores sociales que luego serán involucrados en los procesos de implementación. Es en sí mismo una práctica democrática de relacionamiento social. En ese sentido, puede afirmarse que el diagnóstico es útil además para la construcción de la viabilidad futura de las intervenciones. Resulta estratégico para conseguir adhesiones y apoyos por parte de funcionarios y de otros actores que tienen poder de decisión o influencia sobre recursos necesarios para la resolución de las situaciones problemáticas y para llevar adelante las acciones previstas; de modo que sirve también para construir, desde el mismo inicio de las acciones, su ulterior sustentabilidad, en la medida que los propios destinatarios de las acciones participan en la toma de decisiones respecto de la visualización y caracterización de los problemas que enfrenta y de las estrategias de acción más adecuadas. En el nivel local esa participación será directa y de mayor intensidad, mientras que a escalas o niveles mayores (provincial, regional o nacional) podrá ser mediante representaciones, que puedan hablar legítimamente por la voz de sus representados (por ejemplo, en el caso de actores agremiados serán sus representantes gremiales, o en otros casos, miembros de organizaciones de segundo o tercer grado, como pueden ser las federaciones o redes de organizaciones) y podrá realizarse mediante discusiones a partir de documentos base o preliminares.

Por último, diré que un diagnóstico tiene que ser comunicable, para que pueda convertirse en una herramienta de *abogacía*<sup>16</sup>, en la medida que sus resultados sean difundidos por los medios

---

<sup>15</sup> Me refiero acá a diagnósticos poblacionales.

masivos, haciendo referencia en los mensajes y gacetillas a los procedimientos por los cuales se llevó a cabo, con énfasis en el protagonismo de los actores. En tal sentido, los miembros de los equipos técnicos responsables de las actividades diagnósticas deben estar disponibles para brindar notas periodísticas junto con aquellos actores que se hayan involucrado, particularmente los funcionarios gubernamentales y los representantes de la población objetivo. En esos casos, el diagnóstico se constituye en herramienta política (como sin duda podrá serlo todo producto evaluativo).

#### 4.2. La evaluación ex ante o con foco en la formulación

Es reconocida la multiplicidad de problemas contextuales, políticos y organizacionales que pueden presentarse en el curso de la implementación de una intervención, afectando el logro de los resultados esperados (Sulbrandt, J. 1994), sin embargo, se puede afirmar que aunque no sea una condición suficiente, una propuesta pertinente y adecuadamente fundamentada y diseñada constituye un punto de partida que facilitará su ejecución, su posterior monitoreo y su concreción en los términos esperados (Ander Egg, E. s/f).

La denominación “ex ante” proviene del análisis económico de proyectos, aunque lo utilizo aquí en el sentido de aquellas evaluaciones con foco en la formulación que se realizan antes de implementar una intervención, con el objeto de verificar si cumple o no con las condiciones requeridas para llevarla adelante. En muchos casos es útil para seleccionar entre diversas propuestas, o bien para decidir acerca de la adecuación de una propuesta a las líneas programáticas o de acción que se prevé apoyar o financiar (por ejemplo, desde un programa nacional con ejecución desconcentrada en provincias o municipios).

En términos generales, en toda evaluación ex ante se trata entonces de establecer la *pertinencia*, la *coherencia interna* y la *viabilidad* de una propuesta de intervención.

La *pertinencia*, puede entenderse en tres sentidos: en primer lugar se trata de la adecuación de las líneas de acción y los abordajes planteados respecto de las situaciones problemáticas priorizadas por el diagnóstico y que se pretenden modificar, en segundo lugar de la adecuación a los encuadres teóricos y axiológicos vigentes acerca de la temática y en tercer lugar de la adecuación a las líneas que apoya la instancia a la cual se presenta la propuesta de intervención (para su financiamiento y/o su aval político).

Con referencia a la pertinencia teórica y axiológica, las intervenciones se basan explícita o implícitamente en una teoría o concepción del cambio, que supone que si se llevan adelante ciertas acciones, en determinadas circunstancias, se obtendrán los resultados esperados, en términos de superar, contribuir a solucionar o evitar que empeoren determinados problemas sociales. Todo diseño de política y todo programa debería poner en evidencia tales cuestiones: el conocimiento acumulado en la materia, los supuestos, los requerimientos contextuales, las estructuras simbólicas, físicas y materiales necesarias y los procesos o combinación de líneas de acción a desarrollar para obtener los resultados esperados. Esos son los aspectos conceptuales o del marco teórico que se vinculan con las características del objeto de la evaluación y asumirán contenidos específicos si se trata de una política del campo educativo, de salud, de empleo, de desarrollo infantil, de hábitat, etc. Por lo tanto, lo que se evalúa es si, acorde con el estado del arte, la estrategia planteada es adecuada para satisfacer las necesidades o demandas identificadas o para resolver los problemas detectados<sup>17</sup>.

---

16 El término abogacía traduce la palabra inglesa *advocacy*, que alude a las acciones que se desarrollan en favor de una causa, para colocarla en forma relevante en la agenda pública y en las políticas gubernamentales.

17 La cuestión se complejiza por el hecho de existir en el campo de lo social no sólo vertientes teóricas diferentes (por ejemplo, hay varias teorías del aprendizaje en educación, o diferentes concepciones acerca del desarrollo infantil), sino que también suelen haber posturas ideológicas divergentes. Lo último se refleja con claridad

La *coherencia interna* se refiere al modo en que se vinculan los objetivos y metas con los problemas identificados y priorizados, si las actividades resultan acordes con los objetivos y metas planteados y si los recursos de todo tipo son adecuados y suficientes en función de las actividades a desarrollar.

La *viabilidad* tiene que ver con las posibilidades de llevar adelante la propuesta y de que la misma sea sustentable. Ello se relaciona por un lado con la capacidad de las organizaciones y actores que se involucrarán, en términos de la calidad y cantidad de recursos humanos, económicos, materiales y temporales que disponen; por otro, con la existencia de condiciones, políticas, sociales y técnicas favorables para desarrollar las acciones planteadas en el período y en el contexto considerado. También es importante la adecuación de la estrategia de *institucionalización* y *sustentabilidad* que se plantea.

La relevancia de la evaluación ex ante radica en que además de proveer elementos de juicio para una mejor decisión o selección de propuestas, permite formular recomendaciones para la etapa de ejecución y orientar el ulterior proceso de monitoreo y evaluación con foco en procesos.

En el caso de las presentaciones preliminares<sup>18</sup> la evaluación ex ante analizará tres dimensiones fundamentales:

- La pertinencia de la idea, a través del análisis de las estrategias de intervención y actividades propuestas, acorde con la magnitud y caracterización del problema.
- La fortaleza en cuanto a trayectoria y capacidad de gestión financiera de la/s organizaciones o institución/es responsable/s.
- La idoneidad de las personas que conducirán las acciones y la solidez del equipo técnico que se propone.

En estas propuestas preliminares el foco evaluativo se coloca, por lo general, en el eje institucional, en comparación con los otros dos, en particular comparado con la idea, la estrategia o la temática, aunque cabe señalar que existe una permanente tensión entre estos ejes: en efecto, en muchas ocasiones en que se trata de seleccionar y establecer rankings, se presentan algunas propuestas innovadoras respaldadas por organizaciones sin mayores antecedentes, mientras otras propuestas son de corte más tradicional pero respaldadas por organizaciones de trayectoria más reconocida. Sin duda, la valoración y la elección se harán en función de la política de la instancia decisora o financiadora: si ésta prioriza los aspectos institucionales, puede haber mayores seguridades en relación a la factibilidad y viabilidad de la propuesta, pero en algunos casos ello puede ir en desmedro del fortalecimiento de organizaciones con escasa trayectoria y de la incorporación de nuevas formas de acción, y se estaría en peligro de secundarizar o anular la innovación, siempre deseable en materia de intervenciones.

Ya en la etapa de la consideración de las propuestas definitivas de intervenciones, vale recordar que el diseño de las mismas parte de realizar un recorte y describir una realidad – diagnóstico o línea basal –, para luego identificar las disconformidades – problemas –, y de allí inferir qué se quiere modificar – objetivos –, que son la expresión de las transformaciones que se esperan obtener – resultados –. A tal efecto se requiere el diseño de una estrategia para operar el cambio, que se traduce en un plan de trabajo – actividades – ubicado en el tiempo – cronograma – y asociado con determinados insumos – recursos humanos, materiales y financieros – requeridos para llevar a cabo las acciones.

---

en temas controversiales desde el punto de vista moral o religioso, relacionados con los abordajes familiares, con la educación sexual en las escuelas, con los temas de salud sexual y reproductiva, con la despenalización del aborto, entre otras cuestiones donde existen polémicas y luchas alrededor de las políticas públicas respectivas.

<sup>18</sup> Esta etapa de evaluación ex ante es también denominada etapa de pre-calificación, en el marco de algunos programas complejos de nivel nacional, sobre todo aquellos con financiamiento bilateral.

El foco de la evaluación ex ante se pondrá en los aspectos medulares de ese diseño y también deberá tener en cuenta las condiciones contextuales que pueden facilitar o dificultar su futura implementación.

Sin pretensión de exhaustividad detallo los principales aspectos que se analizarán y sobre los que se emitirán juicios valorativos fundamentados, así como recomendaciones:

- Justificación o fundamentación diagnóstica clara y adecuada.
- Pertinencia de las estrategias de intervención respecto de la problemática a abordar.
- Coherencia de las acciones propuestas con las prioridades emergentes del diagnóstico.
- Potencialidad de la intervención en el contexto de aplicación.
- Existencia de atributos estratégicos en la intervención planteada<sup>19</sup>.
- Correcta formulación del plan de trabajo: objetivos y metas, actividades y recursos requeridos.
- Claridad de la caracterización de los destinatarios y adecuada cuantificación de las metas de cobertura.
- Adecuación de la estrategia y de la metodología de seguimiento y evaluación.
- Adecuación de la estrategia prevista para la institucionalización y sustentabilidad.
- Fortaleza en cuanto a trayectoria y capacidad de gestión financiera de la/s organizaciones o institución/es responsable/s.
- Adecuación del equipo conformado para la gestión<sup>20</sup>.
- Adecuación de la formulación presupuestaria.

### **4.3. La evaluación durante la ejecución; el monitoreo**

La evaluación también debe llevarse a cabo durante el proceso de implementación de las intervenciones, atravesando todas las etapas o momentos de ese ciclo. A las evaluaciones que se llevan a cabo durante esa crucial etapa de la ejecución suelen denominárselas de diversas formas: evaluación de procesos, de medio término (cuando se realiza alrededor del punto medio del período de implementación), evaluación concurrente, seguimiento, monitoreo, entre las más frecuentes.

Si bien en estas evaluaciones con foco en procesos, el análisis se dirige sobre todo al desarrollo de las actividades previstas, así como al cumplimiento de tiempos, secuencias, insumos utilizados, productos previstos y coberturas anunciadas, eso no significa que no se procuren detectar y valorar también los efectos o cambios que se van logrando a medida que se lleva a cabo la intervención. Por ende, se trata de una cuestión de énfasis (Nirenberg et al, 2003).

En el caso de las intervenciones complejas ya mencionadas, que si bien se formulan y conducen desde un nivel central, se ejecutan en forma desconcentrada en niveles jurisdiccionales menores, este tipo de evaluación debería brindar los criterios para decisiones acertadas en materia de transferencia de fondos. Las mismas deberían correlacionarse con los éxitos obtenidos en la aplicación de las políticas o, en otras palabras, acorde con el grado de cumplimiento de las metas comprometidas.

Son muchos los autores que diferencian la evaluación del monitoreo<sup>21</sup>, cuando en mi concepción este último constituye un caso de evaluación con foco en procesos. Los argumentos usuales para

---

19 Hago referencia a cuestiones tales como el carácter integral de la propuesta, las modalidades participativas y asociativas de la gestión.

20 Incluyo acá tanto la conformación multidisciplinaria como la adecuación de los perfiles de formación y experiencia, así como la apropiada descripción de funciones de los integrantes.

21 La denominación alude a la metáfora del paciente monitorizado en las unidades de terapia intensiva, la que no resulta del todo afortunada, ya que es inusual la recolección de información en esa forma continua o ininterrumpida, que permita prender luces o sonar alarmas de emergencias acerca de la gestión de las intervenciones. Es más factible recoger alguna información de modo discontinuo, con cierta periodicidad (a lo sumo mensual, por lo general trimestral). Esa información

distinguirlos son: que el monitoreo es “continuo”, mientras la evaluación no lo es, que se refiere a los procesos (actividades realizadas) mientras que la evaluación se interesa por los resultados<sup>22</sup>, y que el monitoreo es una herramienta de la gerencia. Esos tres argumentos son rebatibles desde mi punto de vista: en primer lugar porque lejos de ser continuo, el monitoreo puede ser frecuente o periódico, en segundo lugar porque como acá mismo estamos viendo, los resultados no son el único foco de la evaluación y en tercer lugar porque todo tipo de evaluación constituye una valiosa herramienta de la gerencia, ya que contribuye a la toma de decisiones en los diversos momentos de la gestión (y no sólo al final de la misma).

Otro equívoco por demás frecuente es el que confunde o identifica el monitoreo con un sistema de registros o de información específicos. El monitoreo, tal como todo tipo de evaluación, debe nutrirse con información adecuada, oportuna, fidedigna y confiable, en base a indicadores preestablecidos, que requieren en algunos casos de registros especiales y en otros de estudios específicos; pero el meollo es, más allá de la información en sí, la utilización e interpretación que se realiza en base a la misma, pues algo que caracteriza a las diferentes formas de evaluación es la producción de nuevo conocimiento a partir de la información, sea esta especialmente recogida o registrada, o bien ya existente por medio de estadísticas o documentos regulares.

La amplia etapa de ejecución de una intervención puede subdividirse en tres momentos básicos: 1) de instalación o puesta en marcha, 2) de desarrollo a pleno de las actividades o procesos previstos y 3) de institucionalización y afianzamiento de los procesos. En cada uno de esos tres momentos, habrá focos evaluativos diferentes, si bien muchos coincidirán.

En el primer momento se pondrá énfasis en la disponibilidad y adecuación de las instalaciones y los equipamientos, en la selección y capacitación de los recursos humanos, en la captación de los destinatarios de las acciones, en el diseño e implementación de los sistemas de registros, así como en la iniciación de las actividades sustantivas.

En el segundo momento de desarrollo a pleno de los procesos, se colocará foco en las metodologías de trabajo o formas en que se desarrollan las acciones, en el modo en que se afrontan y superan las dificultades, en los cambios en la programación inicial y los motivos, en los modos de gerenciamiento y toma de decisiones, en las condiciones de mantenimiento y el grado de utilización de las instalaciones y equipamientos, en el grado e índole de la participación de la población destinataria y de otros actores sociales en la gestión, en las articulaciones o coordinaciones entre organizaciones, instituciones / áreas (gestión asociativa y trabajo en red), en la ejecución presupuestaria, en las estrategias desplegadas para la institucionalización y sustentabilidad futura de los procesos, en el grado de cumplimiento de metas (de actividades, de productos, de cobertura) planteadas para el período en consideración, en los efectos o cambios logrados (en relación con la población, con las organizaciones, con los recursos humanos, con las políticas, etc.).

En el tercer momento se prestará atención sobre todo a los avances en la institucionalización o sustentabilidad (económica y social) de las actividades y procesos, la ejecución presupuestaria, la captación y diversificación de las fuentes de financiamiento, en los costos de las acciones desplegadas, en los avances en la sistematización de la experiencia, en el grado de cumplimiento de metas (de actividades, de productos, de cobertura) planteadas para el período en consideración, en los efectos / cambios en las situaciones, concepciones y conductas de la población destinataria

---

recogida con periodicidad frecuente suele ser cuantitativa: cifras absolutas y relativas de ejecución presupuestaria, de cobertura, de cantidad de prestaciones o servicios brindados, pero raramente incluye aspectos de calidad o procedimentales, ya que estos suelen requerir periodicidades algo mayores.

<sup>22</sup> Esa distinción está basada en una concepción muy antigua de la evaluación, aunque debo reconocer que no del todo superada, que ponía o pone el acento casi exclusivamente en los resultados alcanzados, sin fijarse en los procesos que los posibilitan o explican; por tal motivo las evaluaciones que solían realizarse eran casi exclusivamente las ex-post, o sea, una vez finalizadas las intervenciones.

de las acciones y en las estructuras y desempeños de las organizaciones involucradas en la gestión.

En los tres sub-momentos mencionados se incluirá una apreciación sobre la pertinencia y adecuación de la programación operativa<sup>23</sup> formulada para el período bajo consideración, sea cual sea el sub-momento de que se trate. Asimismo, se tomarán en cuenta las recomendaciones realizadas en las aplicaciones evaluativas previas, para constatar la medida en que las mismas fueron consideradas en el período de la gestión bajo análisis.

Será relevante conocer las expectativas, opiniones y percepciones de la población destinataria acerca de la forma en que se desarrollan las acciones y sobre los resultados que se van obteniendo, es decir la conformidad de los destinatarios con los distintos aspectos de los servicios o bienes brindados por la intervención<sup>24</sup>.

#### **4.4. La evaluación final o con foco en resultados**

Esta evaluación se lleva a cabo cuando el período de acción bajo consideración está terminando o ya ha terminado. El énfasis se coloca en apreciar si se produjeron los cambios en las situaciones que se pretendían cambiar mediante la intervención.

Esto puede hacerse comparando la situación final con la del inicio; para ello suele apelarse a la memoria de los actores y/o a la información existente sobre la situación inicial, si se cuenta con diagnóstico o línea basal; también pueden establecerse comparaciones entre la situación del grupo que se involucró en la intervención con otro grupo similar en casi todas las características (económicas, sociales, culturales y demográficas) pero con la única diferencia que la intervención no fue allí realizada<sup>25</sup>. Naturalmente, en la evaluación final también debe verificarse la medida en que fueron alcanzados los objetivos y metas oportunamente programados.

Dada la polisemia existente en la literatura orientada a la planificación y la evaluación social en torno al término “resultados”, distingo a continuación diferentes *tipos de resultados evaluables*<sup>26</sup>.

*Productos:* Son los que se obtienen de las actividades desarrolladas en el marco de una intervención; en la formulación suelen llamarse también “metas de producción”. Ejemplos: talleres realizados, materiales comunicacionales producidos, servicios brindados, bienes entregados, cantidad y tipo de asistentes a actividades, recursos humanos capacitados.

*Efectos esperados:* Son los cambios buscados, previstos o programados para el ciclo de ejecución de una política o intervención; se corresponden con los objetivos planteados. Son cambios positivos en la situación inicial, como consecuencia de la intervención. Ejemplos: incremento en la retención escolar, disminución de muertes

---

23 Aludo a la programación de mayor detalle que suele realizarse durante la ejecución para sub-períodos específicos (generalmente en forma anual), en el marco de la programación general.

24 La evaluación de esos aspectos suele requerir estudios especiales.

25 Esa última técnica se denomina de “grupo control”, pero particularmente en las intervenciones sociales no es tan utilizada ni recomendable, por razones éticas, metodológicas y de costos.

26 Tomado de Nirenberg, 2009.

maternas durante el embarazo, parto y puerperio.

*Efectos no previstos o no programados:* Son los cambios, positivos o negativos, que no fueron contemplados en la formulación. Ejemplo: mejoramiento de los lazos familiares atribuibles a la inserción de los adolescentes en actividades programadas.

*Logros:* Aluden a cualquier tipo o nivel de resultados positivos alcanzados en relación a lo programado; se asocian al concepto de efectividad o en otras palabras, a la medida en que se dio cumplimiento a los objetivos.

*Impactos<sup>27</sup>:* Son los cambios verificables en plazos mayores que el de los efectos programados; o bien, repercusiones más amplias, en otras poblaciones más allá de los destinatarios directos, en otras localizaciones, en otras organizaciones, en otros programas, en las políticas públicas, en los medios, en la agenda de los actores de la sociedad civil.

Las técnicas y fuentes para obtener la información requerida por la evaluación acerca de esos tipos de resultados también diferirán: la información relativa a los productos se conseguirá en su mayor parte a través de los registros regulares de las organizaciones o establecimientos involucrados; de allí también podrá obtenerse, en parte, información relativa a los efectos programados, aunque es posible que también deban realizarse estudios especiales; en el caso de los efectos no esperados y de los impactos se requerirá, sin duda, de estudios específicos.

La evaluación de impacto es un tipo particular de evaluación con foco en resultados y se la suele confundir con la de efectos o resultados identificables apenas finaliza un proyecto; esta última es la que más frecuentemente se lleva a cabo; son excepcionales las verdaderas evaluaciones de impacto, que por su índole, suelen requerir de estudios más costosos y de metodologías de seguimiento de cohortes, más complejas. No abundaré acá en ese tipo de evaluación.

Para ponerlo metafóricamente en un lenguaje “matemático”, puede decirse que *sumando* los logros de todo tipo y *restando* los efectos e impactos negativos (no esperados ni deseados) se obtiene el grado de efectividad<sup>28</sup> alcanzado por la intervención.

## 5. El rigor metodológico

En torno a la evaluación aún persisten intensos debates referentes al uso de los métodos cuantitativos o cualitativos.

En forma sintética diré que suele asociarse la evaluación o investigación cuantitativa al paradigma positivista de la ciencia y se la identifica con el enfoque hipotético-deductivo. Utiliza una lógica experimental mediante diseños experimentales o cuasi-experimentales. Enfatiza la estandarización,

<sup>27</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española (2001), impacto significa “huella o señal que deja el choque de un proyectil o de otro objeto contra algo”.

<sup>28</sup> Se entiende por efectividad la medida en que se logran los objetivos deseables en términos de cambios positivos o mejoras en las situaciones problemáticas que se procuran resolver mediante las políticas.

la precisión, la objetividad y la confiabilidad de la medición así como la replicabilidad y la generalización de los resultados. Predomina el uso de los métodos de análisis estadístico.

Por su parte, la evaluación cualitativa intenta recuperar el contexto y las dimensiones humanas de las situaciones consideradas. Generalmente esa evaluación se realiza en medios "naturales" (investigación naturalista) tales como establecimientos escolares, de salud, centros comunitarios o vecindarios. El evaluador es el principal "instrumento" de recolección y quien analiza los datos. Se enfatiza la descripción sobre los patrones cotidianos de conducta y su significado desde la perspectiva de quienes se estudian. Considera relevantes los procesos sociales en lugar de concentrarse sólo en los resultados. Se utilizan diversas técnicas de recolección de datos, algunas más, otras menos estructuradas y fundamentalmente se utiliza el lenguaje de las palabras (por encima del numérico) y un enfoque más inductivo en el análisis de datos.

La estrategia cualitativa brinda valiosa información sobre las experiencias de las personas y las circunstancias del entorno y su organización que fortalecen, apoyan u obstaculizan el éxito de una intervención. Eso es importante para la evaluación, a la hora de explicar el éxito o fracaso de una intervención, siendo importante para las acciones de sistematización, transferencia y replicación de la experiencia en otros contextos (con los ajustes que sean pertinentes). Los métodos cualitativos comparten el compromiso de comprender mejor la "realidad" desde diferentes perspectivas y entender los comportamientos en sus respectivos contextos y cotidianidades, investigando cómo interpretan las personas la información y el asesoramiento y cómo interactúan las personas y los profesionales en sus relaciones específicas.

El rigor en la evaluación cualitativa es tan importante y viable como en la de carácter cuantitativo. También en la investigación cualitativa es necesario identificar en forma clara y adecuada los objetivos, seleccionar el muestreo de los sujetos y definir y describir el método de investigación y el modo en que se realizará el análisis de los datos.

En verdad hoy día no se trata de contraponer uno con otro método, sino de complementarlos. La combinación de ambos métodos permite la consecución de objetivos múltiples atendiendo tanto a los procesos como a los resultados de una intervención, enriquece los hallazgos evaluativos profundizando en los motivos de las asociaciones que pueden encontrarse entre variables cuantitativas y sugiriendo hipótesis para explicar la variabilidad entre individuos o grupos, permite abordar la cuestión de las creencias, motivaciones o actitudes de la población, difíciles de ser reflejadas cuantitativamente, dando vida a los datos. También facilita la triangulación y acrecienta la comunicabilidad de los resultados.

El arte de la evaluación implica crear un diseño<sup>29</sup> y relevar la información que es apropiada en una determinada situación y en el marco de una política determinada (Patton, 1987). No hay normas acerca de qué abordajes o métodos se deben usar, por el contrario, ante cada evaluación se deberán tener en cuenta: las demandas de quienes solicitan la evaluación, las necesidades de los decisores, las de los financiadores, las de los técnicos que lo llevan adelante y las de los destinatarios, así como la propia visión del evaluador acerca del problema y su experiencia o preferencia en el uso de determinadas técnicas, y por último, pero no menos importante, el dinero que se dispone para realizar la evaluación. Así es posible construir diseños evaluativos que den respuestas apropiadas a cada contexto específico.

Como dije al comienzo, la evaluación fundamenta sus juicios en el análisis de un conjunto sistemático de datos. Para recoger evidencia válida y confiable, es muy importante la decisión de cuáles técnicas e instrumentos se utilizarán en función de las respectivas variables e indicadores seleccionados. No sólo se requiere utilizar técnicas e instrumentos adecuados sino también poner sumo cuidado en los procesos de aplicación, de modo que la información tenga validez o sea que

---

29 Acá no haré referencia al diseño del modelo evaluativo; para ese tema sugiero ver Nirenberg et al, 2000, capítulo 5.

se refiera a las dimensiones y variables que interesan y no a otras, que mida aquello que procuran medir, en el caso de cuantificaciones y que permita apreciar y emitir juicios fundamentados sobre aquello que se procura comprender o explicar, en el caso de cualificaciones.

Se requiere precisión en los instrumentos, o sea que pueda asegurarse que se refieran a lo que importa que se refieran, dejando de lado lo que no sea relevante. Se requiere asimismo que el instrumento sea suficientemente confiable, que tenga la capacidad de ofrecer resultados similares o comparables al ser aplicado reiteradas veces y por diferentes evaluadores. Sin duda que para asegurar eso, deben pautarse procedimientos ajustados en los diseños (incluyendo pruebas piloto y ajustes), así como en las aplicaciones. Surge de allí la necesidad de capacitar a quienes intervendrán en las etapas de diseño y que aplicarán los procedimientos e instrumentos evaluativos.

Pero el rigor no sólo tiene que ver con la pertinencia del uso de determinada técnica para apreciar o medir determinado fenómeno, con la calidad de los instrumentos o con el grado de confiabilidad y precisión de los datos obtenidos. Como anticipé, el rigor metodológico en la evaluación va más allá de la decisión acerca de las técnicas e instrumentos a usar: importa la correcta identificación del problema que se abordará, la adecuada determinación de los principales ejes o dimensiones que lo componen y explican, la selección de las variables relevantes en el marco de cada dimensión y de los indicadores apropiados para reflejar las variables elegidas.

Ese rigor deberá luego ser reforzado durante la aplicación, con procedimientos apropiados y lo más estandarizados que sea posible, lo cual supone actividades concretas de instrucción, nivelación y homogeneización de los equipos evaluativos, sobre todo de los que intervienen en el trabajo de campo. Además, deberá mantenerse el rigor al momento de procesar, sistematizar y analizar la información obtenida, así como en la preparación de los informes para la devolución de los resultados.

Uno de los aspectos positivos que introdujo la discusión entre métodos cuantitativos y cualitativos ha sido la resignificación de las cuestiones de la validez y confiabilidad, asociando éstas a los instrumentos utilizados y agregando la consideración de otros aspectos vinculados a los valores de los investigadores o evaluadores y de los "investigados" o "evaluados", incluyendo así el contexto de producción del conocimiento y las cuestiones relacionadas con la ética. Lo cual indica que se han sometido a revisión los criterios tradicionales de rigor y se están incorporando otros.

Los métodos cualitativos pueden asegurar el rigor, aunque de modo diferente al de los métodos cuantitativos. La explicitación de los criterios de selección de participantes e informantes (más que la búsqueda de representatividad estadística), la aclaración de los valores e intereses del evaluador y del modo en que el contexto incide en ellos, la socialización del proceso de análisis e interpretación, constituyen formas de considerar el rigor. El consentimiento informado (la aceptación de la gente a responder o participar de una investigación o evaluación) y la transparencia en cuanto a los procedimientos y los derechos y deberes de todos los que se involucran en el proceso, el anonimato y el cuidado en reducir las asimetrías en la relación entre evaluador y otros actores (máxime cuando existen distancias etarias, educativas o sociales en general), son formas de introducir la ética en los procesos de producción de información.

Es muy relevante la capacidad, sensibilidad e integridad de los evaluadores, lo cual trae a colación la cuestión de la subjetividad en el proceso evaluativo. La corrección de la subjetividad individual – que produce distintas apreciaciones de diferentes personas sobre los mismos eventos – se encuentra en la "intersubjetividad" mediante la incorporación de los diferentes actores en distintos momentos del proceso evaluativo – multiactorialidad – generando espacios de confrontación y reflexión conjunta, para permitir acuerdos – no siempre consensos – sobre distintos aspectos y en particular sobre los juicios valorativos fundamentados.

Habermas contrapone la modalidad colectiva de generación de conocimiento con la que se realiza en forma aislada o individual y que corre el riesgo de la subjetividad individual, no sometida a crítica; denomina a esas formas o procedimientos como una “creación de campos epistemológicos de intersubjetividad”. Sostiene que la ciencia, aún en el enfoque positivista, carece de objetividad absoluta, lo cual no impide procurar el rigor (Habermas, 1982).

Una estrategia para asegurar el rigor y corregir la subjetividad es la triangulación<sup>30</sup>. Ello supone la utilización de diferentes técnicas y fuentes para evaluar los mismos fenómenos o aspectos de la realidad a través de operaciones convergentes, en el sentido de síntesis y complementación metodológica. También se habla de triangulación cuando la evaluación es realizada por un grupo en el que “se cruzan” los criterios y puntos de vista de cada uno de los evaluadores. Con ello se procura mayor confiabilidad de la información obtenida, mayor entendimiento de los fenómenos bajo estudio, reducción de sesgos propios de cada técnica, de cada fuente y cada profesional, así como la validación de las apreciaciones evaluativas.

En síntesis, el rigor no se limita a la elección de las técnicas o de los indicadores o a determinar los pesos relativos de los métodos cualitativos y cuantitativos, sino que depende más de la calidad de las decisiones que los evaluadores adoptan a lo largo de los diferentes momentos por los que se atraviesa en el proceso de evaluar. Importan entonces las decisiones y el rigor que se aplique durante todo ese proceso, en los momentos de:

- Definir y recortar el objeto a evaluar.
- Elección y explicitación del marco conceptual sobre el tema a evaluar.
- Determinación de las dimensiones, variables e indicadores.
- Selección de técnicas.
- Diseño de instrumentos.
- Trabajo de campo para recoger información (incluye la capacitación de quienes lo realizarán).
- Procesamiento, análisis e interpretación de los datos y resultados obtenidos.

## 6. Participación y evaluación de políticas

A lo largo del texto precedente aludí en varias ocasiones a la participación de los destinatarios en la evaluación de las políticas. En este último ítem se darán algunas referencias más puntuales al respecto.

En todo proceso evaluativo deberían tener *protagonismo* aquellos que, de un modo u otro, se vinculan con el tema de intervención o tienen intereses en torno al mismo, o se pueden ver afectados de diferentes formas. El hecho de evaluar permite desarrollar capacidades y obtener mejor conocimiento sobre la manera en que opera la realidad o los fenómenos bajo indagación; es en ese sentido que se hace referencia al componente de aprendizaje de todo proceso evaluativo.

El protagonismo de los agentes involucrados y el aprendizaje compartido que implican los escenarios de evaluación generarían lo que Pizzorno conceptualizó como “*cultura de la solidaridad*”

---

<sup>30</sup> El concepto de triangulación proviene de la geometría euclidiana, del postulado que afirma que conocidas tres medidas interrelacionadas de un triángulo, como por ejemplo dos ángulos y la distancia entre los mismos, es posible calcular las otras distancias y ángulos. Bajo ese postulado, ya en el año 150 a.C. se calculó la distancia entre la tierra y la luna. La triangulación se usa desde antiguo en la navegación marítima y en la estrategia militar; si una embarcación conoce dos puntos de referencia y la distancia entre ellos, puede conocer en forma bastante exacta la posición de otra embarcación; asimismo, el fuego cruzado procedente de distintos puntos, resulta más eficaz para conseguir el objetivo de destruir una determinada posición del enemigo. En las ciencias sociales se intenta algo similar: mejorar la exactitud o precisión de los juicios y aumentar la confiabilidad de los resultados a través de la recolección múltiple de datos sobre el mismo fenómeno, desde diferentes perspectivas, métodos o técnicas.

*procesal*", significando con ello una cultura política en la cual los enemigos se convertirían en *jugadores*, en base a un acuerdo, implícito o explícito, sobre las reglas imperantes. Ese acuerdo implicaría un método para resolver las diferencias sobre la base de la argumentación y la alteridad (Pizzorno, 1976). De tal modo, con los métodos de evaluación participativa (o dicho de modo más general, de gestión participativa) se pueden ir construyendo vínculos dialógicos donde la violencia (verbal o física) va siendo dejada de lado por nuevas formas de vinculación basadas en los acuerdos o alianzas.

Habermas, por su parte, ha sugerido que ese tipo de acuerdos implicaría comprender la racionalidad democrática como un asunto de procedimientos que van más allá de una lógica meramente instrumental. Tales procedimientos se fundarían en la fuerza de convicciones derivadas de consensos logrados a través del debate argumentativo, y así, la deliberación intersubjetiva entre los actores permitiría la construcción de dicha solidaridad procesal (Habermas, 1999). Ese modelo de Habermas supone superar las condiciones reales de desigualdad y exclusión propias de nuestras sociedades contemporáneas; constituye un horizonte deseable al cual arribar, una "utopía" de participación más genuina (Grassi, E., 2005).

A los efectos que aquí planteo, lo dicho implica concretamente que los actores significativos en torno a las situaciones problemáticas y las políticas que procuran su superación, participen no sólo en las actividades evaluativas de recolección de información, sino también en los procesos de toma de decisiones basadas en las conclusiones y recomendaciones emergentes de la evaluación.

Así, la evaluación se constituye en un instrumento útil para promover empoderamiento, dotar de racionalidad a la acción y generar procesos democratizadores - si se tiene en cuenta la replicación de esos procedimientos en otros campos de la acción, cuestión no sólo deseable, sino probable, según Toqueville, quien decía que una vez que los humanos han probado y aceptado ser iguales en algún plano, van a querer igualdad en todos los planos y llamó "revolución democrática" a esa idea de igualdad (Toqueville, 1835).

El desarrollo de procesos participativos supone descentralizar los núcleos de poder existentes en las instituciones sectoriales que suelen ejecutar las políticas públicas, incorporando la mirada y la voz de los destinatarios, generando así nuevas formas de vinculación entre actores institucionales – el personal de los establecimientos de servicios y de las estructuras gubernamentales – y los actores sociales / comunitarios.

Esas no son cuestiones sencillas, ya que nadie cede poder en forma espontánea y ello no sucede sólo por legislarlo, decretarlo o normatizarlo en forma vertical, sino que se requieren arduos y persistentes procesos de sensibilización, negociaciones y acuerdos.

Es desde esa perspectiva que en la literatura y en la práctica de las políticas sociales se alude al empoderamiento<sup>31</sup>, como un proceso de construcción de poder y de ciudadanía, que entraña una asignación, atribución o toma de responsabilidades por parte de la demanda (población destinataria, usuaria o demandante) y que a la vez revierte sobre la adaptación y ajuste de las estructuras y desempeños de las organizaciones de la oferta.

La participación social se relaciona con las capacidades – y voluntades – de ejercer *ciudadanía* por parte de los agentes sociales, lo que entraña que estos asuman paulatinamente sus derechos y responsabilidades en tanto usuarios (reales o potenciales) o destinatarios de bienes o servicios. No es frecuente encontrar esas capacidades – ni voluntades – en las poblaciones que se encuentran en mayor precariedad social, cuyo acceso debieran priorizar las políticas públicas. Por lo tanto, para viabilizar esos procesos participativos resulta necesario desarrollar acciones de fortalecimiento de esas capacidades en los actores comunitarios, a la vez que realizar en paralelo actividades

---

31 Anglicismo, de «empowerment».

orientadas a promover cambios de actitudes y prácticas en los actores institucionales para que adhieran a esos procesos y faciliten la apertura de espacios en las instituciones de modo de incidir en mejoramientos de la prestación de bienes y servicios y facilitando la sustentabilidad de los procesos participativos (Nirenberg, 2003).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que ciertos ámbitos sectoriales “clásicos” (paradigmáticamente educación y salud) se han estructurado bajo una fuerte impronta estatal y han generado jerarquías de saberes y poder (personificados en el médico o el maestro), que han vuelto discursivas y a veces poco operativas las concepciones sobre participación comunitaria, al menos en Argentina. Estas se han manifestado usualmente con la incorporación de promotores o agentes comunitarios en los sistemas de salud y con los alfabetizadores y educadores populares en educación; en algunos casos con la creación de Consejos de Salud, dependiendo su existencia y funcionamiento de las mentalidades más o menos abiertas de las autoridades de los establecimientos. En pocas ocasiones los establecimientos escolares se abren a la participación comunitaria, y muy escasamente a las cooperadoras escolares, salvo en determinados asuntos.

La participación y representación de los destinatarios a través de espacios que posibiliten su incidencia sobre las modalidades de gestión de la oferta, no es sólo un requerimiento o un imperativo moral o ético ligado a la formación y consolidación de ciudadanía. Hay por lo menos tres clases de motivos que fundamentan la participación social (Nirenberg et al, 2000):

- *Éticos o axiológicos*: porque todos aquellos que tienen intereses o se involucran en un particular campo de acción, tienen derecho a opinar sobre el mismo, sobre todo porque pueden haber aspectos que los afecten en forma personal.
- *Epistemológicos*: porque cada tipo de actor, de acuerdo a dónde esté ubicado, tiene un especial conocimiento acerca de cuáles son los factores relevantes que inciden en los resultados de la acción y de la realidad donde se procura intervenir, conocer o evaluar, de modo que reunir esos saberes implicará un más amplio y profundo conocimiento para una acción más apropiada.
- *Pragmáticos o de eficacia*: porque si los actores se involucran desde la misma construcción del modelo de acción, es posible pensar que estarán más motivados y comprometidos luego, en el momento de la concreción o aplicación, contribuyendo así a su viabilidad.

Abundando en lo dicho, las capacidades y actitudes de los destinatarios para ejercer ciudadanía – para reclamar y contribuir a bienes y servicios de calidad, o sea que estén acordes con el estado del arte y con sus expectativas y necesidades – y las actitudes del personal tendientes a mejorar sus desempeños con orientación a resultados en función de las necesidades y expectativas poblacionales, se constituyen en requisitos centrales de los procesos participativos. Por ello es crucial desarrollar acciones que permitan fortalecer esos requisitos o condiciones básicas para la participación social.

En el sentido apuntado, la participación ciudadana incorpora el rol y la mirada de los actores sociales cuyas concepciones e intereses pueden presumirse diferentes de las de los actores institucionales. Puede entenderse entonces que la participación ciudadana constituye un espacio de oportunidad para la articulación entre actores de la sociedad y de las instituciones sectoriales. Esa articulación es necesaria, pues los reclamos y las propuestas de la población destinataria deben tener un correlato en la capacidad de respuesta institucional para satisfacerlos, o al menos para explicar los límites existentes para tal satisfacción en un momento dado.

Se comprende a partir de lo expresado que la participación no se resuelve ni puede entenderse exclusivamente como una encuesta o estudio puntual para conocer las opiniones o el grado de conformidad de la población sobre los bienes y servicios brindados. Los resultados de los estudios de opinión y encuestas de satisfacción, encarados como un corte en un momento dado del tiempo, son muy útiles a efectos de la evaluación y la mejor programación de actividades. Pero si bien

manifestar la opinión (conformidad, satisfacción, aceptabilidad, adherencia) constituye un estadio del proceso participativo – y por ende los estudios al respecto son necesarios – no son sin embargo suficientes para conseguir el protagonismo de los beneficiarios, sino que ello supone la instalación de procesos de participación social en el control y la evaluación y en el mejoramiento continuo de la calidad de los bienes y servicios que brindan las organizaciones.

Por ello, las instituciones deben ofrecer además otros mecanismos y canales permanentes (no sólo puntuales, ni siquiera periódicos) para que las opiniones o sugerencias de la población destinataria puedan manifestarse y ser escuchadas en los momentos en que existe un problema concreto o surge alguna inquietud, sin tener que esperar determinados momentos de corte que implican las encuestas o estudios de satisfacción. La participación en la gestión y la evaluación requiere entonces de un complejo proceso de construcción donde los aspectos técnicos son sin duda relevantes, pero donde también lo son los acuerdos entre actores sociales diferentes.

Si bien no se darán acá mayores sugerencias acerca de modalidades organizativas para la participación ciudadana, puede pensarse que habría como mínimo dos modalidades: mediante representaciones, en espacios restringidos (ej.: comités, consejos, foros, grupos de decisión, etc.), o bien directa, en espacios ampliados (ej.: asambleas comunitarias, foros, etc.). El desafío es imaginar formas para hacer posibles ambas modalidades de participación y también para combinarlas.

### **Bibliografía utilizada**

- Ander-Egg, Ezequiel; (sin fecha). *Introducción a la Planificación. Guía para la elaboración de Proyectos*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.
- Fantova, Fernando A. (2005). *Manual para la gestión de la Intervención Social*. Editorial CCS, Madrid, España.
- Grassi, Estela. (2005). *Política y Cultura en la Sociedad Neoliberal, la otra década infame (II)*. Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina.
- Habermas, Jürgen, (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Habermas, Jürgen. (1982). *Conocimiento e Interés*, Ed. Taurus. Buenos Aires, Argentina.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la Transformación: innovaciones en evaluación de programas y proyectos sociales*, colección Tramas Sociales, Vol. 8, Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. Ruiz, V. (2003) *Programación y Evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia*. Colección Tramas Sociales, Vol.19, Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- Nirenberg, O. (2003). *El rol del Estado para la participación social en la evaluación: el caso del sector salud*. Presentado al VIII Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD–, Panamá. Cuaderno de CEADEL nº 36. Buenos Aires, Argentina.
- Nirenberg, Olga. (2006). *Participación de adolescentes en proyectos sociales: aportes conceptuales y para su evaluación*. Editorial Paidós, colección Tramas Sociales. Volumen 39. Buenos Aires, Argentina.
- Nirenberg, O. (2009). *Modelos para la evaluación de políticas: insumos para una mejora de la gestión*. Capítulo del libro “Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas”, Chiara, M. y Di Virgilio, M. M. (organizadoras). Universidad Nacional de General Sarmiento y Editorial Prometeo. Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G., (1984): *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, en “Para Investigar la Administración Pública”. Klisberg, B. y Sulbrandt, J. (comps.). INAP, Madrid, España.
- Patton, Michael. (1987). *How to use qualitative methods in evaluation*, Thousand Oaks, California, Sage Publications.

- Pizzorno, Alejandro. (1976). *Introducción al estudio de la participación política*. SIAP. Ed. Planteos. Buenos Aires, Argentina.
- Scriven, Michael. (1967). *The Methodology of Evaluation*, en "Perspectives on Curriculum Evaluation", Rand McNally, Chicago, USA.
- Sulbrandt, José. (1994). *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales*, En: Klisberg, B. (comp.) "¿Cómo enfrentar la pobreza?" CLAD / PNUD, Grupo Editor latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.
- Tocqueville, Alexis de. (1835). *La democracia en América*. México, DF. Ed. del Fondo de Cultura Económica, 1994.
- UNICEF, (1990). *Guía Metodológica para la evaluación de proyectos de atención a menores en circunstancias especialmente difíciles*, Bogotá, Colombia.