

Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales¹

Susana Hintze

Introducción: los acuerdos

Si bien, la evaluación ha conformado históricamente un momento en el análisis del proceso de las políticas, la preocupación por el tema ha ido adquiriendo cada vez más relevancia en las últimas dos décadas y aparece – con diferentes variantes- en la agenda de las Reformas del Estado ligada al interés por la responsabilización y la rendición de cuentas en el ámbito público. En términos de Crozier (1992):

“La evaluación de los resultados de la acción administrativa y de las políticas públicas es uno de los puntos centrales de la renovación del servicio público. La evaluación es un concepto nuevo que se distingue del control. Las inspecciones consisten en general en verificar la conformidad de los actos con lo que se espera. De ahora en adelante, lo que parecería esencial es la evaluación de los resultados. El objetivo buscado rara vez se logra. Algunas veces el resultado se acerca un poco, algunas es contrario al objetivo buscado.

La reflexión sobre la evaluación constituye sin duda el mejor medio para renovar un sistema administrativo. Para mejorar la preparación de las decisiones se requiere evaluar las acciones precedentes. Esto ofrece además la ventaja de motivar a los funcionarios pues lo que más falta en los conjuntos que han pasado a ser demasiado complejos es el sentido de la acción de cada uno.”

En el campo de las políticas sociales en nuestro país, el tema se instala en los '90, si bien hay antecedentes tan importantes como aislados.²

¹ Esta ponencia retoma y desarrolla cuestiones tratadas en mi trabajo “La evaluación de políticas sociales como herramienta de gestión”. Revista Foro, Bogotá Colombia, 2000.

² En 1985 el Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES/OEA, con financiamiento y apoyo técnico de la OPS, llevó a cabo una evaluación nacional (exceptuando Capital Federal) de los comedores escolares, dependientes en ese momento del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. La “Evaluación de los impactos nutricionales y educacionales y análisis costo-efectividad del Programa de Promoción Social Nutricional” se basó en un diseño “cuasi experimental” que contrastó escuelas y alumnos que participaban en el PPN (grupo experimental) con un grupo de comparación conformado por escuelas y niños no participantes con características de localización geográfica y socioeconómicas equivalentes. Constituía un estudio longitudinal programado para realizar dos relevamientos de información, de los cuales sólo se llevó a cabo el primero. (Vinocour, 1990). El estudio, sólido ejemplo de la metodología clásica de evaluación de impacto, que mostró los serios problemas de los que adolecía (y todavía adolece) el servicio alimentario escolar en las distintas jurisdicciones del país, tuvo escaso efecto en términos de aportar a su mejoramiento. Es probable, sin embargo, que su mayor difusión en el país y América Latina provenga de su incorporación como anexo en “Evaluación de proyectos sociales”, de E.Cohen y R.Franco (1993) y su mayor logro se contabiliza en el campo de lo pedagógico: generaciones de estudiantes lo han utilizado como bibliografía.

Paulatinamente se ha desarrollado un discurso sobre la evaluación de políticas y programas sociales³, que reconoce la importancia y la necesidad de llevar a cabo evaluaciones que permitan conocer el funcionamiento y los efectos de estos programas. En muchos casos –a consecuencia de la presión de los organismos técnicos y de financiamiento internacionales o del conocimiento adquirido sobre experiencias de evaluación en otros países- aparece elevada al rango de solución de todos los problemas que aquejan a las políticas sociales. En los últimos años ha aumentado el espacio que se le dedica en encuentros políticos y académicos y el número de artículos sobre el tema. Se observa además una expansión de la oferta de cursos, seminarios y talleres sobre evaluación de programas sociales destinados a funcionarios y cuadros profesionales y técnicos de la administración pública, que forman parte también de la currícula de los posgrados en Políticas Sociales y Administración Pública.

Sin embargo, estos avances no se corresponden estrictamente con la magnitud y la calidad de las evaluaciones realmente efectuadas y, sobre todo, con la utilización de sus resultados y con su conversión efectiva en una herramienta de gestión de las políticas sociales⁴ (Halperín, 2000; Hintze, 2000).

La pregunta sobre por qué se realizan -más allá del discurso- tan pocas evaluaciones y por qué se utilizan tan poco sus resultados- es una cuestión sobre la cual en la bibliografía latinoamericana se encuentra diversas explicaciones. Veamos en orden cronológico, algunas respuestas –más complementarias que excluyentes- que mantienen su vigencia a través de los años.

Ya a comienzos de la década de los '80 Robirosa (1986) ponía el acento en la inadecuación de los instrumentos de evaluación disponibles y utilizados respecto de las necesidades concretas de los tomadores de decisión. Marcaba la factibilidad, pertinencia, comunicabilidad, credibilidad y oportunidad como las condiciones fundamentales que deberían cumplir las evaluaciones para constituirse en instrumentos de la gestión, condiciones que, a su criterio, no cumplían las evaluaciones que se realizaban en la región en aquel momento.

Por su parte Sulbrandt (1993) refiriéndose a lo que denomina “formas tradicionales de evaluación” predominantes en el campo -entre las que incluye la evaluación de metas, la de impactos y la de procesos-, indicaba las siguientes críticas de las que han sido objeto: la falta de resultados concluyentes, la oportunidad (las conclusiones no se producen a tiempo para ayudar en la toma de decisiones) y el escaso grado de relevancia y utilidad alcanzado.

Al analizar la situación de los sistemas de evaluación y monitoreo, con los cuales formalmente cuentan los

³ Reconociendo la diferencia entre estos términos, para agilizar la lectura, utilizo de manera indistinta los términos evaluación de políticas, programas y/o proyectos sociales. Las consideraciones que voy a realizar resultan parcialmente extrapolables a lo que podríamos denominar evaluación macroinstitucional. Entendemos por tal a los sistemas de evaluación de unidades administrativas (Ministerios y/o unidades menores, políticas y programas dentro de ellas) ya sea por organismos dependientes del poder ejecutivo (por ejemplo, el Sistema Nacional de Evaluación/SINE de Costa Rica, el Sistema de Evaluación del rendimiento de unidades de la Administración General del Estado en España) o del poder legislativo como ocurre en EEUU. Constituyen “estructuras institucionales de evaluación y control” de la acción de gobierno y los respectivos aparatos administrativos estatales que requieren la definición de “políticas de evaluación”. (Guerrero Amparán, 1995)

⁴ Entiendo que el éxito o fracaso de una evaluación pasa por su capacidad de incidir sobre las decisiones político-técnicas de transformación de un programa. En todo caso es esta capacidad lo que la convierte en una “herramienta de gestión”, para usar un lenguaje en boga en la literatura sobre políticas sociales (Hintze, 2000).

fondos de inversión social en América Latina, Martínez (1998) indica “es fácil observar que en muchos casos estos sistemas no operan en la realidad o lo hacen de manera inorgánica o discontinuada. A su vez, cuando se realizan las actividades de monitoreo y evaluación, por distintos motivos, suelen hacerse con fines más burocráticos –como responder a los requerimientos de las instituciones financieras- que de gestión, esto es, orientados a maximizar el impacto y la eficiencia de los fondos a través del conocimiento y las acciones correctivas que de ellos derivan. En otros casos, los diseños de los programas y proyectos se realizan de forma desarticulada de las metodologías utilizadas para su monitoreo y evaluación.”

Más recientemente Nirenberg et.al. (2000), ponen el acento en otra perspectiva: la resistencia al cambio explica que la evaluación siga siendo todavía una actividad poco frecuente, cuyos resultados y recomendaciones se utilizan muy raramente. Para las autoras, en tanto el proceso evaluativo implica transformación, la posibilidad de cambiar la forma en que se venía trabajando produce “oposición o al menos renuencia y entonces, siempre que se puede, se aplaza para otro momento la actividad evaluativa”.

Una somera descripción del estado del arte sobre la evaluación (abarcando la bibliografía académica, los informes técnicos y las exposiciones de los propios evaluadores) permite recuperar en el corpus discursivo constituido hasta el momento un “deber ser de la evaluación” que se ha convertido casi en la expresión “políticamente correcta” del discurso sobre la evaluación.⁵ Asumiendo, de todos modos, a estas virtudes como ausentes en la mayor parte de la evaluaciones que se realizan, incluye aproximadamente los siguientes acuerdos:

- La evaluación es una herramienta para reformar políticas y un mecanismo de mejoramiento y transformación de los programas sociales, en ese sentido debe detectar tanto lo que funciona imperfectamente como destacar lo que marcha bien.
- No puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino un instrumento para el desarrollo de programas y proyectos sociales: configura un insumo para la toma de decisiones sobre políticas y asignación de recursos.
- Para lograrlo debe ser desmitificada de los contenidos que le han sido atribuidos y del uso que se le ha dado en muchos casos (panacea para todos los problemas; carácter amenazante; instrumento de control político y de distribución de premios y castigos; mecanismo de racionalización del gasto, etc.).
- Constituye un tipo particular de investigación social que demanda de amplitud y flexibilidad metodológica y técnica y debe generar información confiable y adecuada a la gestión.

⁵ El siguiente es un buen ejemplo de este discurso: “La Gestión Pública Orientada a Resultados significa fortalecer la función de la evaluación en el Estado, reconociendo la centralidad, la autonomía y la especificidad de la evaluación de lo social; superando las concepciones tradicionales de evaluación originadas en las metodologías de costo-beneficio y en la lógica de reducción del gasto social y del ajuste presupuestario, y asumiendo que las evaluaciones en el área social, en cambio, parten de valorar en qué medida los programas sociales potencian a sus beneficiarios mediante la generación de formación de capacidades que quedan incorporadas en el capital humano y social. La Gestión Pública Orientada a Resultados significa instalar la evaluación y el monitoreo en la acción misma de los programas, para constituirse en un proceso de aprendizaje que permita mejorar su gestión y resultados, y convertirse en un elemento de reflexión y capacitación, que fomente la cultura y rutinas de la autoevaluación y, por el otro lado, instale como elemento constitutivo de la evaluación la perspectiva de los beneficiarios...” (SIEMPRO, 1999).

- La evaluación es un proceso de aprendizaje a través del cual es posible resolver en conjunto los problemas que afrontan los programas sociales.⁶
- Requiere ser institucionalizada a través de una cultura de la evaluación y constituirse en una herramienta de la gestión integral de las políticas sociales.

Historizar el corpus discursivo sobre la evaluación, muestra que este pensamiento “políticamente correcto” se ha construido a lo largo de las últimas décadas en las cuales los paradigmas “tradicionales” o “clásicos” han sido discutidos por los paradigmas “alternativos” o “pluralistas”. Una síntesis de las principales diferencias entre ambos abarca los siguientes aspectos:

- a) En términos de su **orientación general**, los paradigmas tradicionales aparecen ligados al positivismo, a la racionalidad organizativa y técnica y a la neutralidad valorativa. Los paradigmas alternativos se nutren de vertientes fenomenológicas e incorporan al análisis el papel de los valores y la perspectiva del actor.
- b) En lo que hace al **rol del evaluador**, en el primer caso éste es visto como el depositario de saberes técnicos y responsable del rigor científico⁷. Para los paradigmas alternativos se acerca más a un mediador o negociador con capacidad de gestión política, que promueve la discusión inmerso en el propio programa.
- c) En cuanto a las **características metodológicas**, los paradigmas tradicionales importaron del análisis económico los modelos de costo-beneficio, los que transitaron después a los de costo-efectividad⁸. Frente a ellos los alternativos se interesan más por el estudio de las necesidades sociales y la “perspectiva de los beneficiarios”. En lo que respecta al **tipo de diseño, las técnicas y la información utilizada**, los paradigmas tradicionales desarrollan modelos bastante complejos de tipo experimental o cuasi experimental apoyados en técnicas estandarizadas de producción de información cuantitativa de base probabilística que requiere para su análisis de procedimientos estadísticos. Los paradigmas alternativos en oposición -en algunos casos en explícito rechazo a éstos- se inclinan por diseños eclécticos específicamente definidos en función de las características de los programas a evaluar, con información cuali-cuantitativa generada por encuestas, entrevistas, observación y estudios de caso.
- d) En lo que refiere a **los resultados de la evaluación**, los paradigmas tradicionales parten de objetivos y metas y analizan procesos e impactos. Los estudios enmarcados en este enfoque presentan una fuerte preocupación por la calidad técnica de las evaluaciones, la validez de los resultados y la rigurosidad metodológica. Los alternativos se preocupan más por relacionar efectos con procesos y resultan mucho más pragmáticos en términos de proveer respuestas concretas a necesidades inmediatas de gestión.

⁶ Ver, entre otros, Subirats, 1995, Niremburg et.al (2000).

⁷ “Los técnicos –planificadores, evaluadores- tienen por tarea maximizar la eficiencia y eficacia en la consecución de los fines políticamente establecidos”,... “cuando la ideología del planificador no coincide con la predominante en la organización o gobierno para los que trabaja tiene que recurrir a la distinción weberiana entre el político y el científico, desempeñando su papel institucional como `científico` (o como planificador-técnico-evaluador) y buscando otros espacios sociales para satisfacer su necesidad de actuación política”. Cohen y Franco (1993)

⁸ Con variantes como el “análisis de mínimo costo” y “costo-impacto” (PROPOSAL-CEPAL/OEA, 1995). Sobre la transición de los modelos de costo-beneficio a los de costo-efectividad, ver Rofman (1994).

La aplicación de ambos paradigmas ha mostrado fortalezas y debilidades y, a pesar del camino recorrido, aún estamos lejos de contar con enfoques, metodologías e instrumentos que operen como “síntesis superadoras” (si esto fuera posible o deseable). Sin embargo, por bastante tiempo es esperable que los acuerdos del discurso “políticamente correcto” sobre la evaluación configuren un punto de apoyo fuerte desde los cuales continuar el debate.

Sobre la naturaleza conflictiva de los procesos de evaluación

La pregunta siguiente es, entonces, cuáles son los componentes constitutivos de la evaluación que hacen tan difícil poner en acto estos acuerdos discursivos. Y es una pregunta que tiene que ver con el hiato o distancia entre el discurso y las prácticas que se expresan en procesos concretos de evaluación.

En realidad las instituciones y los sujetos y conviven/convivimos con la evaluación. En tanto sujetos con capacidad crítica nos autoevaluamos constantemente y a largo de la vida somos permanentemente sometidos a evaluaciones, que en general percibimos como acontecimientos traumáticos más que como instancias de aprendizaje (exámenes en la educación primaria, secundaria y superior, evaluación de tesis, entrevistas de selección o concursos para acceder a posiciones laborales, etc.). La evaluación –efectuada por los “otros”- somete a juicio, le atribuye un valor a nuestra producción, pondera experiencias y capacidades y en ese sentido nos confronta con nuestra propia perspectiva sobre lo que somos y lo que hemos realizado.

Para extrapolar la experiencia de los sujetos sociales a los comportamientos institucionales, nos interesa utilizar esta idea de confrontación para ligarla a la de conflicto. Lo que hace tan difícil aceptar las evaluaciones es que constituyen momentos en que se expresan, y en algunos casos se condensan, una situación de tensión producto del conflicto que desatan.

Evaluar un proyecto o programa social implica asumir una posición, tomar partido respecto de lo que es adecuado o inadecuado: hacer público (al nivel que sea) un juicio de valor.⁹ La evaluación instala una reflexión sobre lo que está bien o está mal, sobre lo que debe cambiar o mantenerse, lo necesario y lo innecesario. Instala un campo de disputa –legítimo¹⁰- por el sentido de las acciones a seguir. Las tendencias a la reproducción del programa tal como se viene implementando se enfrentan a las del cambio y esto resulta controversial.

Con cuáles criterios se valora un programa? Cómo se resuelve la discusión entre las perspectivas opuestas y hasta antagónicas que seguramente aparecerán en un tema tan complejo como los problemas sociales a los cuales debe dar respuesta el programa evaluado; quiénes son los actores relevantes (es decir, con capacidad de incidir dentro de una determinada correlación de fuerzas), quiénes deben ser los favorecidos por recursos escasos, cuáles necesidades son más críticas que otras, etc.

La enumeración de posibilidades de confrontación podría continuar extensamente y marcando aspectos diferentes según la perspectiva teórico-ideológica según la cual se las enfoque. Lo que interesa remarcar, sin embargo, no es el espectro que abarca sino su naturaleza, su carácter constitutivo de los procesos de evaluación: el hecho de que éstos instalan potencialmente un estado de conflicto, expresado como

⁹ Evaluar lleva implícita “la idea de juzgar el mérito, esto es el valor o la bondad de las políticas y de los programas” Ballart (1992).

¹⁰ Sobre las disputas no legítimas, ver más adelante.

contradicción, oposición o enfrentamiento de valores, concepciones, intereses o actitudes.

En los paradigmas tradicionales el conflicto en la evaluación es reconocido sin que constituya un tema central del análisis. La bibliografía registra un aspecto que si bien es enunciado, suele no aparecer posteriormente entramado en los análisis: la relación de la evaluación con el poder.¹¹

Es un eje analítico relevante en cambio en los enfoques pluralistas o alternativos. Como señala Subirats (1995) “las políticas públicas son inevitablemente el sujeto de la disputa política” tanto desde el punto de vista de sus orientaciones y valores como de los instrumentos en que se sostienen, lo cual explica la dificultad para lograr una separación estricta entre las evaluaciones y la política. Y encuentra como mayor problema, no el de reducir el contenido político de las evaluaciones, “sino como evitar reducir el proceso de evaluación a un mero ritual destinado a ratificar o atacar una política particular.”

A su vez Ballart (1992) considera que la “evaluación pluralista representa el reconocimiento de la naturaleza política de la evaluación”. A diferencia de los paradigmas tradicionales, rechaza la idea de evaluación imparcial y objetiva de los resultados y ponen el acento en la importancia de los valores, intereses y opiniones de los actores intervinientes.

En un intento de avanzar en la reflexión sobre el conflicto en la evaluación de políticas sociales en la Argentina, reconocemos por lo menos tres instancias generadoras de conflicto:

Primero, el **contexto de las políticas sociales**. Este es un nivel de análisis macro que parte de considerar, en la relación entre evaluación y política, la forma en que la evaluación se ha institucionalizado en el país.

Al igual que ocurrió en la mayoría de países de la región bajo políticas de ajuste estructural, la evaluación en la Argentina es producto de una presión exógena, resultado del fuerte peso del financiamiento externo destinado a las políticas sociales, la preocupación por la racionalización del gasto social y la consiguiente necesidad de incrementar la eficiencia.

Los programas y proyectos sociales con financiamiento externo –cumpliendo con las etapas del “ciclo del proyecto”- pasan por evaluaciones ex-ante destinadas a establecer la factibilidad de proyecto y en la formulación incluyen sistemas de evaluación y monitoreo. Sin embargo, a lo largo de la implementación la evaluación suele limitarse al seguimiento de la ejecución en términos de cumplimiento de los desembolsos programados (y en el mejor de los casos al monitoreo de metas). Por otra parte, cuando en la formulación se

¹¹ “La investigación de evaluación es, de hecho, una actividad política, un insumo que alimenta al complejo mosaico del cual emergen decisiones sobre políticas y asignaciones de (recursos) para la planificación, diseño implementación y seguimiento de programas dirigidos al mejoramiento de la condición humana” (Freeman, H.E., The present status of evaluation research, UNESCO, 1980, citado por Robirosa, 1986).

“Lo característico de la evaluación es que constituye una investigación social encajada en un contexto de poder y política. Esto significa al menos dos cosas: la evaluación debe centrarse en cuestiones relativas a la aplicación de políticas y programas, es decir, debe tener interés práctico; y segundo, si se hace bien, sugerirá cambios que pueden amenazar alguna porción de quienes están relacionados con el proyecto evaluado, lo que obviamente hará que éstos resistan su realización.” (Cohen y Franco, 1993) Estos autores distinguen el conflicto “o puntos de fricción” proveniente de las diferentes racionalidades de los actores que intervienen en la evaluación (políticos, burócratas y técnicos y eventualmente, la “población objetivo” que podría convertirse en “un grupo de presión que influya sobre las decisiones o sea consultada”); conflictos de funciones que se “producen dadas las diferentes racionalidades implicadas en el proceso de decisión, diseño e implementación de los proyectos”, conflictos entre los tiempos políticos y los tiempos técnicos.

previeron evaluaciones de impacto, es usual que no se terminen llevando a cabo.

En los '90 se han realizando a su vez evaluaciones a programas históricos (generalmente políticas universales de salud o educación). En estos casos, también vienen ligadas a la obtención de préstamos para reformas del sector y a las nuevas tendencias en gestión de políticas sociales. Los operativos de evaluación de la calidad de la educación son el ejemplo más relevante.

Desde el punto de vista de la utilización de la evaluación, en los nuevos proyectos la evaluación queda acotada a los criterios económicos de control del desembolso¹². En los programas históricos, la evaluación aparece divorciada de la lógica con que los programas fueron diseñados y se han ido reconstruyendo a lo largo de los años.

En síntesis, las notas distintivas de estos procesos coinciden en un elemento común, la externalidad de la evaluación producto del carácter exógeno del contexto de aplicación (Hintze, 2000):

- a) La necesidad de la evaluación es promovida desde niveles supranacionales (en general los organismos multinacionales de financiamiento preocupados por el destino y utilización de sus préstamos).
- b) No hay demanda de evaluación desde los involucrados (los propios agentes institucionales, los sujetos de derecho de las políticas, organizaciones de la sociedad civil, legisladores, políticos, etc.), ni es reclamada como un mecanismo de transparencia y responsabilización social.
- c) En general los procesos han sido concebidos como evaluaciones externas.¹³ Siguiendo una concepción clásica o tradicional de la evaluación ligada al positivismo, en muchos casos se espera racionalidad técnica y neutralidad valorativa de estos evaluadores.
- d) Los sujetos de derecho de los programas y políticas, legítimos destinatarios de las intervenciones públicas no son incorporados a los procesos de evaluación (o lo son, en todo caso, como informantes).
- e) Han constituido en general “episodios” de evaluación, momentos de corte en que los programas son puestos bajo la lupa y sometidos a indagación más o menos detallada, lo cual se corresponde con una concepción “etapista” de la evaluación¹⁴, criticada desde los enfoques que la ven integrada a un proceso continuo apoyada por el monitoreo o seguimiento de las intervenciones.

En segundo lugar, **el funcionamiento de las políticas sociales**. Ciertas prácticas políticas que forman parte de la operación de las políticas sociales entran en colisión con la evaluación y mucho más con aquella que responde a los preceptos del discurso “políticamente correcto” que reseñamos.

Por un lado, las prácticas clientelares en la implementación de los programas sociales constituyen un elemento que resulta central a la hora de explicar la dificultad para generar disposición hacia la evaluación en programas

¹² En la página web del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO/Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente) se resumen seis evaluaciones realizadas a partir de 1996. Los siguientes son algunos aspectos indicativos del estado de la evaluación en el país: no disponibilidad de información sistematizada y de actividades de seguimiento periódicas, no aplicación de los resultados de estudios puntuales de impacto, inexistencia de pautas de seguimiento de los componentes (evaluación del PRANI, 1998); falencias en los sistemas de información y dificultades en la capacidad de control y seguimiento (ASOMA, 1996); falta de especificación de las funciones relativas al seguimiento y evaluación de componentes (Plan Social Agropecuario, 1997).

¹³ Todas las evaluaciones reseñadas en la página web del SIEMPRO/Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente fueron evaluaciones externas. Igual criterio se aplicó para los estudios sobre comedores escolares en las provincias llevadas a cabo por el Programa Materno Infantil y Nutricional/PROMIN desde 1993 en adelante.

¹⁴ Ver el esquema del “ciclo de los proyectos” en Baun, 1996. El BID reedita periódicamente este trabajo, cuya primera edición es de 1978. Para la posición opuesta, ver SIEMPRO, 1999.

sociales. (Halperín, 2000) Tales prácticas han sido trabajadas teóricamente, descritas y analizadas en investigaciones empíricas. Son reconocidas (como ilegales e ilegítimas) y frecuentemente denunciadas en medios periodísticos. Es prácticamente imposible no detectarlas en evaluaciones que

realicen estudios a nivel de efectores y beneficiarios.¹⁵

Pero hay otro aspecto del funcionamiento de los programas contradictorio con la evaluación. Si bien las evaluaciones, el control de gestión y la auditoría tienen objetivos distintos, de hecho son cada vez más cercanas las fronteras entre una y otras.¹⁶ Las evaluaciones y monitoreos registran inexactitudes e inconsistencias en los datos, destacan responsabilidades e irresponsabilidades, comparan precios testigos de los insumos con precios pagados por éstos; sin plantearlo como finalidad de los estudios, pueden dar pistas sobre procesos distorsionados o manipulación de procedimientos.

Básicamente las evaluaciones bien hechas generan información relevante. Y ya sea en la más pura tradición weberiana sobre la burocracia o las modernas corrientes de análisis, la información es poder. Esto explica por que tantos estudios evaluativos no pasan nunca a la fase de la divulgación, ni circulan dentro de las mismas instituciones evaluadas y las conclusiones más significativas, en muchos casos, terminan en informes confidenciales para ministros o secretarios.

Finalmente, **la situación de los actores de las políticas sociales** es un elemento a tener en cuenta en el análisis del conflicto.

La posición de los actores se pone en juego en una evaluación y eso constituye una fuente potencial de conflicto. La realización de una evaluación somete a indagación las acciones institucionales y a sus responsables y ejecutores a todos los niveles, quienes pueden sentir que es afectable su posición política, su autoridad, su influencia, su cargo, su medio de vida, su prestigio: sus intereses y valores materiales y simbólicos.¹⁷ Pueden percibir, la contradicción entre el interés social (mejorar las intervenciones) con los intereses de preservación individual. En definitiva desde un ministro a un agente “a nivel de la calle”, la evaluación puede ser vivida como una amenaza para el poder y la propia supervivencia como actores institucionales.

¹⁵ El Monitoreo de Programas y Servicios Sociales llevado a cabo en las ciudades de Posadas y San Javier en la Provincia de Misiones expresa “...entre los principales problemas de acceso a los programas sociales la población ha mencionado la existencia de redes clientelares que, guiadas por intereses políticos, condicionan las posibilidades de acceso...Estas prácticas fueron mencionadas principalmente en los ‘Planes Trabajar’ y en aquellos programas orientados a la entrega de alimentos.” (SIEMPRO, 2001)

¹⁶ El control “consiste en un nuevo tipo de información que resulta de la comparación entre patrones técnicos y datos de la realidad, de manera tal que estos datos puedan ser interpretados como estados particulares dentro del esquema en que se encuentra el patrón”. La evaluación “incluye algo más que el control: implica, además, juicios de valor explícitos o implícitos. Si controlar es comparar informaciones de la realidad contra patrones de referencia técnicos, evaluar es comparar tales informaciones contra *patrones de referencia valorativos*. Las evaluaciones dicen cosas tales como si algo es bueno o malo, si sirve o no sirve, si responde o no a las expectativas, mientras que los controles hacen referencia al estado de determinadas características de lo que se controla.” (Hintze, J. 2001)

¹⁷ Un ejemplo de respuesta frente a la evaluación es la actitud de directores de escuelas privadas (en Olivos, Pcia de Buenos Aires y en San Luis) que ofrecieron a los alumnos “machetes” y apuntes con los resultados de las pruebas correspondientes a la Segunda Evaluación Nacional de Finalización del Nivel Secundario a efectos de mejorar el rendimiento del colegio (“El escándalo de los machetes. Intervienen el colegio de Olivos” y “San Luis. Por la evaluación investigan a dos colegios”, artículos de Clarín, 21 y 22 de noviembre de 1998 respectivamente).

Para el análisis del conflicto intrainstitucional que genera un proceso de evaluación de una política o programa, puede ser útil recurrir a la teoría del análisis relacional, para la cual “los cambios en las conexiones entre actores potenciales conforman las identidades sociales, las definiciones compartidas de lo que es posible y deseable, los costes y los beneficios colectivos de la acción conjunta y los compromisos mutuos; en definitiva los actores moldean la confrontación... Todo conflicto implica afirmaciones de identidad al igual que el desarrollo de intereses colectivos” (Tilly, 1998)

Las relaciones de poder se ponen en acto de muchas maneras en un programa social. Sin abrir juicio sobre los efectos positivos o negativos que tienen sobre los programas, se podrían plantear a título ejemplo algunos pocos casos. Cada uno de los agentes institucionales involucrados en la gestión de un programa actúa en espacios de poder y detenta cuotas de poder: desde aquellos que tienen capacidad de incidir sobre los objetivos y contenidos del programa (o quienes serán los proveedores invitados a un concurso de precios) hasta el personal encargado de la ejecución que define en el barrio o en el centro de salud quienes pueden acceder a una caja de alimentos y son, en última instancia, los que operativizan en la práctica cotidiana complejos criterios técnicos de focalización.

Si el conflicto y el poder son aspectos centrales de todo proceso de evaluación y la externalidad que hasta ahora ha caracterizado a las evaluaciones realizadas en la Argentina ha contribuido a agudizar el conflicto, ¿cuáles son los mecanismos que harían posible convertir las evaluaciones de programas sociales en prácticas diferentes a las desarrolladas, en general, hasta el momento?

Conflicto, democracia institucional y participación en la evaluación

Entre una sociología del conflicto, que lo considera como un elemento básico de la organización social, como la génesis del cambio y la transformación, por una parte y la sociología del orden que explora más sus vetas desintegradoras y antifuncionales, nos inclinamos a pensar el conflicto como un aspecto tan inneludible como constructivo de las relaciones sociales. La evaluación debe asumir explícitamente la posibilidad de conflicto y lidiar con él si se pretende construir consensos.

“Incorporar el poder, el conflicto o las opciones en el estudio de la administración pública no supone simplemente aceptar su existencia, sino que reclama su inclusión en las propias estructuras administrativas. Además en el marco de un sistema político democrático, ya que, de otro modo, convierte los conflictos y las luchas de poder en una pelea donde las fuerzas son desiguales y donde, por lo tanto, tienden a ganar siempre los mismos.. Si la administración pública no es un mero instrumento ejecutor sino que también es un espacio de conflicto político, entonces la gestión pública debe incorporar esta dimensión en su quehacer diario; y, por otro lado; si nos situamos en un entorno democrático, esta incorporación no puede improvisarse sino que debe dar expresión a los valores democráticos del sistema político donde se ubica.” (Brugué, 1996)

Cómo se democratiza la evaluación? Primera (obvia) respuesta, con políticas efectivamente participativas en su concepción y gestión¹⁸ (Hintze, 1996)

¹⁸ “... si se considera a las políticas como construcción social basada en una genuina demanda colectiva, el concepto de participación debería referirse a la intervención sistemática y autogestiva de los sectores populares en los programas sociales. Esto es, no como "destinatarios" de una oferta sino como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios que los incluya tanto en el diagnóstico de los problemas que el programa apunta a resolver, en la definición de sus

Segunda respuesta, construyendo consensos en las prácticas de evaluación sobre la base de la participación. Veamos algunos caminos posibles que nos permitan avanzar en la construcción de una cultura participativa de la evaluación.¹⁹

1. Desde el punto de vista de la investigación evaluativa, ésta no debería ser un tema reservado a un grupo restringido (funcionarios, técnicos, evaluadores más o menos especializados) sino constituir una práctica cotidiana realizada de manera sistemática por el conjunto de los actores que a distintos niveles participan en un programa o política.

De hecho los actores involucrados, de manera intuitiva o con mayor o menor grado de reflexión, permanentemente evalúan la marcha del programa. Desde sus visiones particulares perciben los problemas y elaboran alternativas posibles de corrección que, en muchos casos, se corresponden con aproximaciones específicas a algunos aspectos del programa con el cual tienen contacto y que no lo abarcan en su totalidad. Reelaborados en un proceso conjunto de evaluación, la incorporación de estos saberes que resultan de la práctica de intervención o de la experiencia "de ser beneficiarios"²⁰ permitiría: a) detectar problemas; b) elaborar colectivamente propuestas de mejoramiento; c) definir mecanismos de monitoreo que permitan un seguimiento efectivo de lo que funciona bien y de lo que lo que se hace mal.

En el marco de una institución que somete a evaluación un programa social (o algunos aspectos y/o componentes de éste) el desarrollo consciente de las capacidades colectivas de evaluación constituye un primer paso -posiblemente condición necesaria pero no suficiente- para avanzar hacia un mayor involucramiento del conjunto de los actores institucionales y los sujetos de derecho del programa en el control de las decisiones de mejoramiento.

Con todas las salvedades del caso, es altamente probable, sin embargo, que procesos evaluativos de este tipo permitan un manejo "transaccional" del conflicto y de las tensiones muy superior al tratamiento superficial y limitado (cuando es reconocido) que éste presenta en la actualidad.²¹

2. Desde el punto de vista de la devolución de las evaluaciones, como producto de la externalidad de los procesos de evaluación reseñados se observa un fuerte (y en muchos casos total) desconocimiento de los resultados por parte de aquellos que deberían utilizarlos en la toma de decisiones para la transformación del

objetivos y los componentes de las prestaciones, como en la gestión y la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social." (Hintze, 1996)

¹⁹ En Hintze (2000) relaciono metodológicamente estos aspectos con los principios de la investigación acción o investigación participativa.

²⁰ Por ejemplo, es usual encontrar en quienes reciben alimentos en programas asistenciales, una clara percepción de cuáles son más adecuados en relación con sus hábitos alimentarios y recursos para la preparación (equipamiento para la cocción y conservación), si bien -como es esperable- las alternativas de reemplazo que suelen proponer no se correlacionan con costos vs. aportes nutricionales, aspectos a considerar en programas de este tipo. Sobre la necesidad de una visión de conjunto que permita captar la globalidad del programa ver el punto más adelante el punto 3.

²¹ "En lugar de considerar que los científicos sociales, sociólogos y/o analistas se encuentran situados fuera del campo, en lugar de considerar al conocimiento como un proceso lineal, debemos darnos cuenta de que lo que reciben de los actores es al menos tan importante como lo que ellos introducen a su vez en el campo de acción, y que la única ventaja o responsabilidad del llamado 'conocimiento científico' reside en que puede hacer que este proceso sea visible y consciente. Esta es la única ventaja, si es que podemos considerarla así, o la única responsabilidad, desde el punto de vista ético o político, que hace que nuestro conocimiento científico se diferencie del sentido común." (Melucci, 1998)

programa y los que deberían implementarla a distintos niveles. Obviamente quienes deberían soportar o beneficiarse con los cambios, en general ni se enteran de la existencia de tales procesos.

En evaluaciones realizadas por evaluadores externos, en las cuales los agentes institucionales que intervienen en el programa operan básicamente como informantes, es usual que los informes no circulen ni sean discutidos²². Es usual también encontrar discrepancias de estos actores con respecto al uso dado a la información, los procedimientos a los que fue sometida y las conclusiones obtenidas de tales procesamientos de los datos. En los casos en que los resultados intentan ser total o parcialmente aplicados, esto contribuye a intensificar las tensiones. La participación en la investigación evaluativa, la reflexión y discusión crítica de sus conclusiones y propuestas de cambio contribuiría a una apropiación colectiva de los resultados y a su efectiva puesta en práctica.

3. Sobre la interacción entre evaluadores “internos” y “externos”. En un proceso de evaluación compartido, los actores involucrados en el programa participando como evaluadores internos y los evaluadores externos definirían los alcances y el sentido de la tarea a realizar incluyendo el grado de involucramiento y responsabilidad de cada uno de ellos en el proceso, manteniendo -y haciendo explícito- la *especificidad* de sus respectivas intervenciones.²³ En este marco, la incorporación de evaluadores externos debería ser autorregulada desde las propias demandas de la gestión.

El evaluador externo –aquel que no es integrante del programa ni participa en su gestión- es necesario no sólo por experticia (teórica, metodológica, técnica, respecto de experiencias similares, etc.) sino por su mayor²⁴ posibilidad de "distanciamiento" respecto a los valores, intereses, presiones políticas, conflictos y tensiones puestas en juego en la evaluación.

Esto debería favorecer el desarrollo de visiones de conjunto que partiendo de problematizaciones particulares del programa y sus efectos permitan verlo como totalidad inmersa en un contexto específico que actúa como condicionante o facilitador de procesos de cambio (por ejemplo, las características de las políticas sociales en un determinado momento histórico-social, las relaciones de poder entre grupos intra y extrainstitucionales, por ejemplo, los intereses político-partidarios que condicionan la implementación, la situación económica, financiera y jurídica en que se inscribe el accionar del programa, etc.).

En ese sentido no constituiría un simple "mediador" o "negociador" como en los paradigmas alternativos (si bien puede cumplir ese rol) sino, también un favorecedor/impulsor de dinámicas autogestivas de evaluación definidas y promovidas dentro del programa como una herramienta más de la gestión diaria²⁵.

²² Es de práctica que los informes se entreguen a quien solicitó la evaluación y que a lo sumo los resultados sean expuestos frente a los niveles altos de responsabilidad del programa y los decisores políticos.

²³ Esto es aún más necesario en evaluaciones con amplia participación, aquellas en que intervienen los agentes institucionales y los sujetos de derecho de las políticas.

²⁴ Esto no supone desconocer el tema (ya relevado por la bibliografía sobre evaluación) acerca de la incidencia sobre los evaluadores externos de quienes “pagan” la evaluación, ni atribuirles “neutralidad valorativa.” Frente al mito de la objetividad y la neutralidad, es necesario reivindicar “la subjetividad y la emoción como inherentes al quehacer científico”, reconocer la naturaleza ideológica de las ciencias sociales admitiendo que si bien la ideología no puede evitarse, deben controlarse sus efectos (Coraggio y Torres, 1987).

²⁵ En la línea de Niremberg et. al. (2000): “..se está pensando al rol del evaluador como facilitador, como un papel importante cuando acompaña los procesos, entrando y saliendo de ellos, conservando la posibilidad de una mirada con suficiente distancia aunque involucrada, desencadenando procesos de reflexión.... involucrando a todos los actores posibles en espacios de debate...”

Una digresión final. En el campo de la evaluación de políticas sociales, el tema de la cultura de la evaluación se asemeja más a la formulación de una expresión de deseos que a una discusión teóricamente fundamentada. Hay distintas formas de entender la cultura. Durante mucho tiempo fue predominante la concepción de la antropología clásica, en la cual “prevalece un tono descriptivo de la cultura que procura enumerar sus diversos contenidos objetivos.: el conjunto *de hábitos, costumbres y creencias y el conjunto de artefactos.*” (Montero, 1991) Frente a ello “muchos antropólogos y sociólogos definen hoy a la cultura como el *ámbito de producción, circulación y consumo de significaciones*” (García Canclini, 1991).

Tal vez estemos todavía en una etapa descriptiva, preocupados más bien por rastrear las creencias y registrar los artefactos. Para aportar a la construcción de una cultura de la evaluación parece necesario producir nuevas significaciones, (re)construir el sentido de la evaluación, modificando *el sentido de los procesos de evaluación* a través de su efectiva conversión en prácticas constantes, endógenas y autorreguladas²⁶ de evaluación. Para ello estamos reafirmando, al igual que muchos en este momento, la necesidad de superar la externalidad de la evaluación y los “episodios” evaluativos como momentos de corte, para pasar a políticas y programas apoyados en procesos sistemáticos de evaluación que no eludan el conflicto sino que lo procesen en el cambio.

Bibliografía

- Ballart, X.** (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudios de caso.* Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Baun, W.C.** (1996): *El ciclo de los proyectos.* BID, Washington.
- Brugué, Q.** (1996): *La dimensión democrática de la nueva gestión pública.* Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 5-6, España.
- Cohen, E. y Franco, R.** (1993): *Evaluación de proyectos sociales,* Siglo XXI, Madrid.
- Coraggio, J.L. y Torres, R.M.** (1987): *Lo participativo no quita lo científico (y viceversa).* Mimeo, Quito.
- Crozier, M.** (1992): *El cambio en las organizaciones públicas.* Revista Gestión y Política Pública, vol. I, nº 1, México.
- Ezcurra, A.M. (1998):** *Los procesos de evaluación en la Argentina.* Pensamiento Universitario, año 6, nº 7, Buenos Aires.
- García Canclini, N.** (1991): *Los estudios culturales de los 80 a los 90: perspectivas antropológicas y sociales en América Latina.* Revista Iztapalapa, año 11, nº 24, México.
- Guerrero Amparán, J.** (1995): *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados.* Revista Gestión y Política Pública, vol. IV, nº 1, México.
- Halperín, L.** (2000): Prólogo a **Niremborg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V.** (2000): *Evaluar para la transformación.* Paidós, Buenos Aires.
- Hintze, Jorge** (2001): *Control y evaluación de gestión y resultados.* Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Hintze, S.** (1996): *Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales.* En Hintze, S.: *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico.* CEA-CBC, Buenos Aires.

²⁶ Sobre estos dos últimos conceptos desarrollados para la evaluación de la educación superior, ver Ezcurra, 1998.

- Hintze, S.** (2000): La evaluación como herramienta de gestión. Revista Foro, Bogotá.
- Martínez, R.** (1998): Sistema integrado de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos para los fondos de inversión social. División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Melucci, A.** (1998): La experiencia individual y los temas globales en una sociedad planetaria. En Ibarra, P. y Tejerina B. (Editores): Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural. Editorial Trotta, Madrid.
- Montero, P.** (1991): Reflexiones sobre una antropología de las sociedades complejas. Revista Iztapalapa, año 11, n° 24, México.
- Niremberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V.** (2000): Evaluar para la transformación. Paidós, Buenos Aires.
- Programa conjunto sobre políticas sociales para América Latina (PROPOSAL)** (1995): Formulación y evaluación de proyectos sociales, CEPAL/OEA.
- Rofman, A.** (1994): De los modelos de evaluación costo-beneficio a los de costo-efectividad. En Cuenya, B. y Natalicchio, M.: Evaluación de proyectos. Habitat Popular y Desarrollo Social. Centro Editor de América Latina-CEUR-GADIS, Bs.Aires.
- Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO)/UNESCO** (1999): Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales, FCE, Buenos Aires.
- SIEMPRO (2001):** Monitoreo de programas y servicios sociales desde la perspectiva de los beneficiarios y actores sociales involucrados: una evaluación desde el territorio. Resumen Ejecutivo, Buenos Aires.
- Sirvent, M.T.** (1994): Educación de adultos: investigación y participación. Desafíos y contradicciones. Libros del quirquincho. Buenos Aires.
- Sulbrandt, J.** (1993): La evaluación de los programas sociales, una perspectiva crítica de los modelos usuales. En Kliksberg, B. (compilador): Pobreza. Un tema impostergable. CLAD-FCE-PNUD, Caracas.
- Subirats, J.** (1995): Los instrumentos de políticas, el debate público y el proceso de evaluación. Revista Gestión y Política Pública, vol. IV, n° 1, México.
- Tilly, Ch.** (1998): Conflicto político y cambio social. En Ibarra, P. y Tejerina B. (Editores): Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural. Editorial Trotta, Madrid.
- Vinocour, P.** (1990): Metodología de la investigación evaluativa. En "Evaluación de un Programa de Alimentación Escolar: el caso argentino", OPS-OMS.

Reseña Biográfica

Licenciada (Universidad de Buenos Aires, 1972) y Master en Sociología (Universidad Nacional Autónoma de México, 1984). Especialista en Metodología de la Investigación Social (Venezuela, 1979). Profesora Titular en el Ciclo Básico Común/UBA (1987-93) y en el Departamento de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, UBA (1988/98). Profesora Titular Ordinaria Universidad Nacional de Quilmes (1994). Investigadora categoría I (Programa de Incentivos a la Investigación MCyE). Directora y codirectora de proyectos de investigación realizados en conjunto entre los Institutos de Ciencias Sociales y Ciencias Antropológicas, UBA (1991/97). Investigadora en proyectos PID/CONICET (1988/1990). Ha sido sucesivamente Asesora y Directora General de Planificación Educacional en la Secretaría de Planificación, Rectorado UBA (1988/93). Secretaria de Investigación Universidad Nacional de General Sarmiento (1997-98). Coordinadora y consultora en proyectos de asistencia técnica en organismos internacionales. Directora y codirectora de tesis de doctorado y maestría y evaluadora de proyectos de investigación en varias universidades nacionales. Docente de grado y posgrado en Argentina, México, Venezuela y Bolivia en epistemología y metodología de las ciencias sociales y en temas

relacionados con la problemática alimentaria, políticas sociales y evaluación de programas y proyectos sociales. Ha dictado numerosos cursos en instituciones académicas y profesionales y es autora de diversos artículos y libros sobre temas de su especialidad. Entre ellos, "Políticas sociales, crisis y ajuste estructural" (en colaboración, Editorial Espacios, 1994) y "Políticas sociales: contribución al debate teórico-metodológico" (organizadora, CEA-CBC, 1996).

Actualmente es Vicerrectora de la Universidad Nacional de General Sarmiento. **¡Error! Marcador no definido.**

Domicilio: Roca 850, San Miguel, Provincia de Buenos Aires, CP 1663

Teléfono y fax: 4451 7922 / E-mail: shintze@ungs.edu.ar; shintze@cvhci.com.ar