

DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES

Convirtiendo el “monstruo” en aliado:
la evaluación como herramienta de
la gerencia social

Karen Marie Mokate



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Noviembre 2003 (versión modificada). Serie de Documentos de Trabajo I-23.

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Mokate, Karen Marie.

Convirtiendo el “monstruo” en aliado : la evaluación como herramienta de la gerencia social /
Karen Marie Mokate.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-23)
“Noviembre 2003 (versión modificada)”
Originally published in June 2001.
Includes bibliographical references.

1. Evaluation research (Social action programs)--Latin America. 2. Social policy--Evaluation. I.
Inter-American Development Bank. Inter-American Institute for Social Development. II. Title. III.
Series.

658.4013 M433--dc21

©2003

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación sobre los principales problemas económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Pueden obtenerse copias en la librería del Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Avenue, Washington, D.C. 20577, Estados Unidos de América.

La serie de documentos de trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y promover el intercambio con ideas y opiniones sobre temas relacionados con el desarrollo social. Asimismo, el propósito de la serie es dar a conocer los trabajos lo más pronto posible, aún cuando se podrían mejorar los detalles de su presentación.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial del

Banco o de sus países miembros.

DOCUMENTOS DE TRABAJO DEL INDES

Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social

Karen Marie Mokate

**Series Documentos de Trabajo I-23
--versión modificada en noviembre de 2003--**

RESUMEN EJECUTIVO

Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social

La evaluación propone explorar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de cambio sostenible, de tal forma que el diseño y la gestión de las iniciativas evaluadas se puedan ajustar, con el fin de asegurar que *generen valor* para la sociedad. A su vez, la gerencia social moderna consiste en una gerencia adaptativa de resultados, una gerencia de modificaciones de condiciones de vida, enfocada en los objetivos que motivaron su propia existencia. Con un paradigma de gerencia social de esta naturaleza, las iniciativas se juzgan por el cumplimiento de sus objetivos sociales y los gerentes tienen incentivos naturales para manejar información sobre el cumplimiento de dichos objetivos. Dependerán de información que evidencia la creación de valor público para pautar y guiar sus actividades gerenciales.

Por lo tanto, la evaluación parece ser un instrumento *sine qua non* de la gerencia adaptativa y enfocada en resultados. Forma parte integral del proceso de gestión y fácilmente se podría entender como una herramienta de la gerencia social – un aliado de los gerentes sociales. No obstante, en la gerencia tradicional de iniciativas sociales, la evaluación se ha percibido más como una amenaza: un “monstruo” poco querido por los gerentes y equipos gestores. Se suele percibir como una fiscalización externa que no necesariamente arroja información útil u oportuna.

Al explorar las razones por las cuales la evaluación ha asumido esta imagen de monstruo, se encuentra que la administración tradicional de lo social se ha caracterizado por un enfoque dirigido a objetivos programáticos u operativos. Los que practican esta administración carecen de incentivo para evaluar los logros y resultados. Además, este estilo gerencial permite un deterioro en la explicitación de objetivos, lo que conduce, a su vez, a la no “evaluabilidad” de las iniciativas del sector.

La falta de incentivos para hacer una evaluación obliga a que las evaluaciones sean externas. A su vez, las evaluaciones externas fácilmente se perciben como una intervención externa a la iniciativa. Se convierte rápidamente en un proceso “fiscalizador” poco “aliado” del equipo gestor.

Por otro lado, los procesos de evaluación convencionales se realizan en momentos que obstaculizan su uso para retroalimentar o para educar la gestión de las iniciativas. Frecuentemente, las evaluaciones son *ex-post*, realizadas cuando ciertas actividades han terminado y no hay ninguna posibilidad de reacción o ajuste por parte del equipo gestor. En este momento, la evaluación se convierte en un aprendizaje que no puede ser aplicado inmediatamente y aumenta su imagen fiscalizadora.

Para facilitar la transformación de la evaluación en un aliado que promueve el aprendizaje y fortalece la gerencia, el primer desafío que tenemos que enfrentar indudablemente consiste en explicitar lo que queremos lograr (y, por lo tanto, explicitar lo que queremos evaluar). La especificación del marco

conceptual de la iniciativa social que se propone evaluar, en forma de una jerarquía de objetivos interrelacionados, no sólo permite definir los procesos de evaluación, sino también constituye un insumo clave para orientar la gerencia de las iniciativas. La superación de ese primer desafío, por si solo, consolida y fortalece los procesos gerenciales y de evaluación.

Una vez superado el desafío de la explicitación de lo que se propone lograr, el proceso de evaluación se fortalece en la medida en que superemos tres desafíos adicionales:

- La superación de la brecha --tanto real como percibida-- entre lo “cuantitativo” y lo “cualitativo” en la especificación de objetivos y la evaluación.
- La identificación y concertación de indicadores e informaciones relevantes, tomando en cuenta el marco conceptual y las diversas perspectivas e intereses asociados con los resultados y las relaciones causales esperados.
- La definición y manejo efectivo de flujos de la información generada por el proceso de evaluación y la introducción de estrategias e incentivos que promueven el uso de dicha información.

Al avanzar en estas áreas, se puede ir construyendo un proceso de evaluación que nutre y apoya el proceso gerencial y que alimenta al proceso decisorio de valiosa información.

Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social

La evaluación nació el séptimo día de la Creación, cuando Dios miró todo lo que había creado y declaró “Es bueno.”¹ Con esa sola frase, Dios se convirtió en el primer evaluador del mundo. No obstante, la evaluación nacida en los cielos resultó insuficiente y demasiado subjetiva para algunos. Por lo tanto, al escuchar la evaluación de Dios (autoevaluación, por cierto), el diablo objetó e insistió “¿cómo sabe que es bueno? ¿cómo lo midió? ¿con qué indicador juzgó la bondad de su creación? ¿con qué lo comparó?” Y, así, nace la evaluación como la conocemos hoy -- ¡en los fuegos del infierno!²

No parece exagerado plantear que la evaluación ha sido percibida en los sectores sociales como diablo o como “monstruo” – un deber gigantesco impuesto a gestores y ejecutores sin que ellos sientan ningún amor por el proceso ni perciban utilidad alguna para sus procesos gerenciales o decisorios. La evaluación como “monstruo” se ha considerado como tarea que debe llevarse a cabo para responder a alguna exigencia legislativa, por tecnócratas del gobierno central o de las agencias financiadoras o por los cuerpos legislativos. Los que ven rasgos de “monstruo” en el proceso de evaluación, típicamente han sufrido evaluaciones sofisticadas, cuyos resultados plasmados en grandes informes que adornan la biblioteca de algún gerente o algún tecnócrata, sin hacer mayor aporte al diseño o la gestión de la iniciativa evaluada.

Estas percepciones negativas de la evaluación se han debatido y rectificado al examinar el papel que corresponde al Estado y durante el juicio social sobre la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Por ejemplo, en Estados Unidos hacia finales de la década de 1970, se planteó que “en la medida que los requerimientos de eficiencia aumentan, hay presión por incrementar la responsabilidad de los gerentes. Esto permite que periódicamente se utilicen los procedimientos de evaluación para medir el cumplimiento de metas explícitas y específicas. Estos análisis periódicos permiten que los gerentes hagan ajustes internos en sus iniciativas y al mismo tiempo proporcionen a sus subordinados una base para su intervención o, para ‘proveer asistencia técnica’.” (Freeman y Soloman, 1981, p. 21). A partir de esos momentos, la evaluación toma pasos importantes en la senda de convertirse en un proceso integral de la gerencia de programas y organizaciones (Attkisson et al, 1978).

Durante la década de 1990 se produjo en América Latina un profundo debate sobre el papel y la eficiencia del sector público. Dicha discusión abrió la puerta a nuevas iniciativas para diseñar y poner en marcha procesos eficaces de evaluación. Por lo tanto, hubo mucho discurso y tinta regada sobre la importancia de la evaluación. Se empezaron a reconocer y destacar los beneficios del “monstruo” de la evaluación. Por ejemplo, Wiesner Duran (1994) definió la evaluación como el sustituto del mercado en la administración pública”, y consideró que la evaluación podría convertirse en una de las herramientas más poderosas en la

¹ Génesis 1:31

² Se agradece el aporte sobre la historia del nacimiento de la evaluación a Thereza Penna Firme de la Universidad de Rio de Janeiro.

promoción de la modernización de la gestión pública. Guerrero (1993) destacó el papel de la evaluación como “insumo para la reforma de políticas”.

A pesar de lo que ha hablado y publicado sobre la importancia de los procesos de evaluación, aún es poco común encontrar programas o políticas sociales en América Latina que cuenten con un riguroso y sistemático proceso de evaluación incorporado en las actividades cotidianas de gestión y toma de decisiones. Aunque puede haber progreso en la creación de conciencia sobre la importancia de la evaluación, ésta aún no ha logrado un papel significativo o estratégico dentro del trabajo de diseñar e implementar estrategias, programas o proyectos.

En otras palabras, se ha reconocido la importancia de la evaluación, mas ésta no se ha convertido en un proceso indispensable que forme parte del proceso de la gestión social. Los líderes en el discurso y la promoción de la evaluación han sido mayoritariamente ministerios de planeamiento o finanzas, interesados en lograr transparencia en los efectos e impactos del gasto público – sin haber generado convicciones verdaderas y efectivas con respecto a la evaluación en los ministerios de línea y las agencias gestoras de las políticas y programas sociales.

Se han acumulado evidencias de la importancia de medir, monitorear y evaluar en los sectores públicos. Sin embargo, dicha convicción no ha conducido a la implementación efectiva de procesos eficaces de monitoreo y evaluación en los sectores sociales. Por consiguiente, surge la gran duda sobre ¿por qué?. ¿Por qué no se ha logrado una utilización amplia de la evaluación como herramienta o insumo de los procesos de gestión de políticas y programas sociales?

Este trabajo intenta reflexionar sobre las posibles razones por las cuales la evaluación no ha logrado insertarse efectivamente a la gerencia en los sectores sociales y luego propone cuatro acciones prioritarias que podrían promover el uso de la evaluación en los procesos de evaluación. La próxima sección examina las definiciones de la evaluación y procesos relacionados. Seguidamente se analizan las características de los sectores sociales que contribuyen a la perpetuación de la imagen “monstruo” del proceso de evaluación. En las últimas secciones, se pregunta “¿cómo avanzar?” en la destrucción de la imagen monstruo y en la construcción de una alianza entre los procesos de evaluación y los gerenciales y decisorios.

¿Qué es la evaluación?

La Real Academia de la Lengua Española (1992) indica que la “evaluación” consiste en la acción y efecto de señalar el valor de una cosa y que “evaluar” significa estimar, apreciar, calcular el valor de una cosa. De hecho, la palabra evaluar viene del Latín *valere* – tener valor. María Moliner, en su Diccionario de Uso del Español 1990, señala que “evaluar” consiste en atribuir cierto valor a una cosa. Otros diccionarios --tanto del castellano como del inglés-- coinciden en asociar la evaluación con su etimología y relacionarla con la asignación de valor.

Si la evaluación involucra un juicio o una decisión sobre la bondad o el mérito, los estándares y criterios de juicio son evidentemente fundamentales. Michael Scriven (1991) indica que evaluación se refiere al

“proceso de determinar el mérito o valor de algo” y, por lo tanto, constituye un proceso que “involucra alguna identificación de estándares pertinentes..., alguna investigación del desempeño de lo que se evalúa con base en estos estándares...”.

Si cada decisión se vinculara con un solo criterio o un solo estándar de decisión, quizás la evaluación sería un proceso exclusivamente técnico. Sin embargo, la evaluación de iniciativas públicas nos obliga a considerar múltiples estándares y múltiples criterios. Frecuentemente, las conclusiones que se obtendrán con respecto al “valor” serían unas según un conjunto de criterios y otras (quizás contradictorias) según otro estándar.

El juicio sobre el valor generado, entonces, nos obligaría a ponderar diversos criterios y a contemplar diferentes estándares e interpretaciones. Nos induciría a mirar el concepto de valor desde las múltiples perspectivas que representan al público o la sociedad que la iniciativa pública busca beneficiar. Nos podríamos preguntar, entonces, quién es el indicado para hacer ese juicio evaluativo.

Responder a esa duda nos obliga a realizar una reflexión profunda sobre la sociedad, el gobierno democrático y el concepto de valor. Este análisis resulta apasionante, pero fuera del enfoque de lo que proponemos realizar aquí. Por lo tanto, y siguiendo cierta convención de la literatura sobre este tema, en este texto vamos a separar el proceso informativo y educador de la evaluación de su dimensión decisoria. Vamos a enfocar en un conjunto de actividades que generan información para apoyar la toma de decisiones y brindar valiosa información para garantizar que las iniciativas se desarrollan de manera que efectivamente generen valor.

El monitoreo y la evaluación

En la práctica del análisis de políticas, programas y proyectos, monitoreo³ típicamente se ha asociado con un seguimiento de las actividades internas de la gestión. La UNICEF (1991) define el monitoreo como “un seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad, que busca determinar el grado en que su desenlace coincida con lo programado, con el fin de detectar oportunamente deficiencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste de la ejecución”. El BID (1997) agrega que el monitoreo “busca comprobar la efectividad y eficiencia del proceso de ejecución, mediante la identificación de los aspectos limitantes y/o ventajosos...”. El propósito del monitoreo consiste en detectar de manera oportunamente las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, para hacer ajustes conducentes a una gestión óptima de las iniciativas, “para optimizar los resultados esperados y responder a las expectativas de la ciudadanía”. (OCED, 1991). Estas definiciones sugieren que el monitoreo tiene el propósito de advertir a los gerentes oportunamente sobre la presencia de desviaciones del programa de trabajo.

Así definida, el monitoreo podría entender como equivalente a lo que Stufflebeam y Webster (1980) y Rossi y Berk (1981) denominan “evaluación de *accountability*”, que plantea las preguntas siguientes:

³ “Monitoreo” (o lo que sería más castizo, “monitoria”) viene del latín “monere” que significa “advertir”. La Academia Real define “monitoria” como “consejo, monición, advertencia”.

- ¿desenlaza el programa las actividades especificadas en su programación?
- ¿entrega los servicios en la cantidad y calidad esperadas?
- ¿llega a los beneficiarios apropiados?
- ¿cumple el calendario de ejecución y entrega de servicios?
- ¿se utilizan de manera apropiada los recursos del programa?

En estos análisis, el punto de referencia es el plan de trabajo y se analiza la evolución del programa con respecto a dicho plan. El monitoreo hace un acompañamiento⁴ de la ejecución de actividades, la entrega de productos y el uso de recursos y los cambios que se esperaban generar. Este acompañamiento permite juzgar con transparencia la ejecución del programa, manteniendo el supuesto que el plan de acción pre-programado siga siendo el camino indicado para lograr los objetivos del programa.

La evaluación ha sido definida por la UNICEF (1991) como un “proceso que procura determinar periódicamente y de manera sistemática y objetiva, la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto o programa, a la luz de sus objetivos.” Valadez y Bamberger (1994) en un manual publicado por el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, indican que la evaluación es “una actividad gerencial externa y/o interna que analiza las relaciones de los procesos y recursos con los resultados e impactos.” Así, la evaluación se extiende más allá que el monitoreo porque reconoce que el plan de acción constituye una hipótesis con respecto a la trayectoria que puede conducir al logro de los objetivos. De hecho, la evaluación consiste en una prueba empírica de esa hipótesis – una verificación de que dicho camino efectivamente está conduciendo a las mejoras en las condiciones de vida que se buscaban promover.

El Comité de Asistencia al Desarrollo de la OECD (1991) señala que “el propósito (de la evaluación) es determinar la pertinencia y logro de los objetivos y la eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad del desarrollo. Una evaluación debe proporcionar información que sea creíble y útil, para permitir la incorporación de la experiencia adquirida en el proceso de adopción de decisiones”.

Por supuesto, estas definiciones aplicadas representan interpretaciones de lo que constituye el proceso de evaluación. Ninguna de ellas vuelve a rescatar explícitamente el concepto de valor o de mérito pues se centran en la verificación del cumplimiento de un plan de trabajo y en el análisis del cumplimiento de los objetivos, suponiendo que el plan de trabajo o sus objetivos correspondientes tienen un valor ya reconocido o aceptado. Las definiciones aplicadas se basan en el supuesto de que el mismo hecho de haber tomado la decisión pública de asignar determinados recursos a una iniciativa con determinados objetivos señala que ya existe un consenso o una aceptación de que dichos objetivos tienen valor para la sociedad.

Vedung (1997) propone que la evaluación consiste en un “análisis cuidadoso y retrospectivo⁵ del mérito y

⁴ Esta palabra –la traducción al portugués brasileiro de “monitoreo”- parece reflejar muy bien el espíritu de la actividad.

⁵ Vedung aclara que “retrospectivo” aplica tanto a las intervenciones en marcha como a las que ya están terminadas. Propone acompañar iniciativas que están en desarrollo con un continuo proceso de evaluación.

valor de la administración, productos e impactos de intervenciones gubernamentales⁶, que tiene por objeto desempeñar un papel en situaciones futuras de acción práctica”. Esta definición mantiene el enfoque de la evaluación en el análisis riguroso de la gestión y los resultados de una iniciativa, con una finalidad práctica útil para los procesos gerenciales y decisorios. La definición rescata el concepto de valor, y así constituye una definición que nos desafía no sólo a verificar el cumplimiento de objetivos, sino también a validar persistentemente el valor social incorporado en el cumplimiento de dichos objetivos.

Monitoreo y evaluación: un proceso integral

Los procesos de monitoreo y evaluación son complementarios, ya que el monitoreo permite describir y calificar el cumplimiento del plan de trabajo y la evaluación, determinar si dicho cumplimiento, a su vez, ha conducido a la consecución de los objetivos que motivaron el diseño y puesta en marcha de la iniciativa. La evaluación necesita la información generada por el monitoreo, para emitir un juicio sobre el valor generado.

Con el ánimo de rescatar los méritos de las distintas definiciones que se han analizado y de sintetizarlas, proponemos destacar cinco características clave de los procesos de monitoreo y evaluación aplicados a las iniciativas sociales:

- El monitoreo y la evaluación son procesos complementarios que se integran para verificar de manera rigurosa y sistemática el cumplimiento de actividades, el uso de recursos, la entrega de productos o servicios y el logro de los objetivos, de manera que el diseño y/o la gestión de la iniciativa se pueda ajustar con el fin de asegurar que genere el valor que la sociedad espere de ella.
- El proceso de monitoreo-evaluación forma parte integral del proceso de gestión. Por tratarse de una herramienta, dicho proceso sólo llega a cumplir su fin si afecta los procesos gerenciales y decisorios. En otras palabras, la evaluación no constituye un fin en sí mismo; tiene el propósito de generar información útil para los gerentes y decisores.
- El proceso de monitoreo-evaluación puede ser una responsabilidad interna y/o externa de la gerencia. No necesariamente requieren de complejos sistemas de información o investigaciones que demandan la intervención de expertos en evaluación o administradores de sistemas de información.
- El monitoreo y la evaluación acompañan el proceso de gestión. El monitoreo y la evaluación se realizan simultáneamente con la gestión.⁷ Por eso mismo, el diseño y puesta en marcha del proceso

⁶ La limitación de la aplicación a intervenciones gubernamentales no resulta necesaria. La definición no se vería afectada por la eliminación de ese adjetivo.

⁷ La definición no excluiría una evaluación ex-post, realizada después de terminar o suspender una iniciativa. En contraste, la definición concientemente excluye la evaluación ex-ante que depende de técnicas de proyección y predicción. Mokate (1993) argumenta que el fortalecimiento de la evaluación ex-ante de iniciativas en los sectores sociales requiere de un esfuerzo sistemático de monitoreo y evaluación de iniciativas en marcha y terminadas, pues solo así se desarrollará alguna capacidad para proyectar o dar fuerza empírica a las hipótesis causa-efecto que fundamentan y justifican las estrategias

de evaluación deben iniciar con el mismo proceso de identificar el problema que se quiere encarar y conceptualizar posibles soluciones (que tendrán que ser monitoreadas y evaluadas).

En adelante, este trabajo se refiere a la “evaluación”, entendiendo por ella, un proceso integral y continuo que mide y analiza el cumplimiento en un seguimiento sistemático de acciones y de resultados y de las relaciones entre los dos.

¿Por qué la imagen de “monstruo”?

Diversas interpretaciones sugieren que la evaluación consiste en un proceso que contribuye a una garantía de generación de valor para la sociedad a través del mejoramiento de las condiciones de vida de un determinado grupo poblacional. Proporciona información pertinente que, a su vez, fortalece la capacidad de los gestores sociales para responder eficazmente a las necesidades sociales. Así, actúa como aliado de los que buscan lograr los objetivos finales de las políticas, programas y proyectos sociales.

¿Por qué, entonces, persiste la imagen de “monstruo” en el proceso de evaluación? O, ¿por qué el monitoreo y la evaluación no se perciben como parte integral del proceso gerencial, como sus definiciones parecerían sugerir? ¿por qué no se logra que el monitoreo y la evaluación sean utilizados común y eficazmente en los procesos gerenciales?

A continuación, vamos a analizar tres conjuntos de posibles respuestas a estas preguntas: los paradigmas gerenciales típicamente aplicados en los sectores sociales; el uso convencional del monitoreo y evaluación en los sectores sociales; y la naturaleza específica de las iniciativas sociales.

Los paradigmas gerenciales en los sectores sociales: ¿facilitan que la evaluación sea un aliado?

La gerencia de los sectores sociales tradicionalmente se ha caracterizado por un enfoque en actividades: un estilo gerencial orientado hacia la ejecución de planes de trabajo pre-definidos, en los cuales las actividades se vuelven fines en sí mismos. Este estilo se asocia con una sencilla administración de los objetivos programáticos u operativos de los programas o proyectos. El equipo gestor se orienta por el cumplimiento de actividades y de procesos. El producto máximo de este estilo de trabajo es la entrega de un bien o de un servicio.

Por su propia naturaleza, el paradigma administrativo en la gestión sólo demanda información sobre el cumplimiento de un plan de tareas, actividades y/o entrega de productos. El equipo gestor no tiene ningún interés ni incentivo alguno para monitorear o analizar efectos o impactos sociales. La gerencia se vuelve una administración muy encerrada en las actividades fácilmente controlables por el equipo gestor. Facilita así una pérdida de contacto con la población objetivo. Fácilmente pierde el enfoque de los cambios que se busca promover en la población objetivo, o más ampliamente en la sociedad.

Desde el punto de vista de la evaluación, este estilo gerencial depende de un supuesto (implícito): que el mero cumplimiento de los procesos o la sencilla entrega de un producto o servicio producirá valor para la sociedad. Bastaría saber, entonces, que se han cumplido los procesos o que se ha entregado el producto. El desempeño de los gerentes y del programa se juzgaría por el cumplimiento del plan de trabajo y no habría motivación alguna por hacer evaluaciones del logro de resultados o cumplimiento de objetivos sociales.

Este estilo administrativo sería equivalente a decir a nuestros hijos que el buen desempeño escolar consiste en ir a la escuela todos los días y en entregar las tareas – sin importar ni evaluar lo que están aprendiendo. Dicho enfoque de la gerencia permitiría que programas de instalación de letrinas (supuestamente dirigida al mejoramiento de condiciones sanitarias) sean evaluados como “completos, muy bien llevados”, sin anotar que al cabo de un breve lapso, las instalaciones de las letrinas sean convertidas en bodegas y la taza sanitaria, en matera. Permitiría concluir que un programa de vacunación masiva ha sido un gran éxito por haber aplicado 20.000 vacunas en un solo día, sin anotar que la tasa de cobertura efectiva es ínfima, porque la vacuna representa una dosis repetida para la mayoría de los niños que la reciben.

Además, este estilo gerencial permite un deterioro en la explicitación de objetivos, lo que conduce a su vez a la no evaluabilidad de las iniciativas del sector. Por supuesto, cuando los objetivos de los cambios sociales no juegan el papel central de orientador de las acciones y la gestión, se pueden convertir en una abstracción, en una meta asociada, que no se vincula directamente con las iniciativas que se realizan y en la ausencia de responsabilidad directa del equipo gestor. Puede ocurrir que los objetivos ni siquiera se conozcan en profundidad directa y se conviertan en justificaciones políticas del bien o servicio que se entrega. Puede ocurrir, entonces, que los equipos gestores mismos reconozcan que los objetivos sociales ni siquiera puedan comprenderse – a veces, por tratarse de fenómenos complejos como “exclusión”, “equidad”, “auto-estima” o “logro del proyecto de vida individual”. No resulta sorprendente, entonces, que los equipos de programas sociales objeten las propuestas para hacer evaluaciones de objetivos o resultados de las iniciativas que administran, argumentando que los objetivos últimos de lo que se propone hacer son ambiguos, simbólicos y no observables.

Los equipos gestores no cuestionan los objetivos máximos de su quehacer ni verifican el cumplimiento de ellos porque, no han sido responsabilizados por el logro de los mismos, sino por la ejecución de las actividades propuestas para lograrlos.⁸ Así, no tienen ningún incentivo para apoyar o participar en un proceso de evaluación de objetivos o resultados.

⁸ Otra pregunta, aún no resuelta de manera satisfactoria, resulta ser ¿si no comprendemos plenamente los objetivos sociales, por ser simbólicos, complejos, multi-dimensionales, ¿seremos capaces de proponer iniciativas para lograrlos? ¿Dónde se originan las hipótesis relacionadas con el tipo de actividades y servicios capaces de hacer cumplir los objetivos que no comprendemos?

Los procesos de monitoreo/evaluación en los sectores sociales: ¿se han aplicado de manera que facilite que se perciban como ‘aliados’?

En el transcurso de las últimas décadas, las evaluaciones en los sectores sociales se han caracterizado por ser externas, llevadas a cabo por “terceros” (quienes no son actores en la gestión). Frecuentemente han adoptado las funciones de fiscalización, auditorías o control impuesto a los que están diseñando o implementando las iniciativas. Frecuentemente, sus hallazgos se traducen en la publicación de un informe que nunca es utilizado en el proceso decisorio o gerencial. En la mayoría de los casos, han consistido en un chequeo del cumplimiento de las actividades programadas y, a lo sumo, de entrega de servicios a una determinada población.

La falta de incentivos para hacer una evaluación obliga a que las evaluaciones sean externas. A la vez, las evaluaciones externas fácilmente se perciben como una intervención ajena a la iniciativa. Se convierten rápidamente en un proceso fiscalizador, poco aliado del equipo gestor.

Por otro lado, los procesos de evaluación convencionales se realizan en momentos que obstaculizan su uso para retroalimentar o para educar la gestión de las iniciativas. Frecuentemente, las evaluaciones se proponen o se inician en momentos críticos, cuando se han detectado dificultades en la gestión. En tales circunstancias, la evaluación se convierte en un ejercicio de búsqueda de culpables. Asimismo, la evaluación se ha propuesto en momentos de maduración de una iniciativa o de alguna organización, con el fin de aprender de experiencias ya pasadas. Por no haber incorporado procesos de seguimiento y de indagación durante la gestión de estas experiencias, no se dispone de información acumulada sobre la cual construir la evaluación y el aprendizaje. En este caso, la evaluación se vuelve un ejercicio tecnocrático, frustrado por falta de datos e información de buena calidad.

Se puede concluir entonces, que los actores y lo inoportuno de las aplicaciones convencionales de la evaluación en los sectores sociales han limitado la posibilidad de que ella sea percibida como aliado del proceso gerencial. Una evaluación más idónea incluiría procesos participativos de auto-evaluación y/o co-evaluación que se inician en el momento mismo que se propone la iniciativa o se define la organización.

La naturaleza de las iniciativas sociales: ¿resulta viable un proceso de monitoreo/evaluación?

Naturaleza de los beneficios

Se ha argumentado que la evaluación de las iniciativas sociales resulta inviable o irrelevante debido a la naturaleza de sus beneficios. Dichos beneficios son intangibles; muchos no son transables. Algunos tienen un mérito reconocido ampliamente, aunque no conduzcan a mejoras en las capacidades individuales o sociales y aunque no causen cambio alguno en las condiciones o la calidad de vida. Las iniciativas sociales frecuentemente generan beneficios que no corresponden al “mundo material” tales como conciencias, actitudes o sensibilidades; conocimientos; satisfacción o tranquilidad.

Evidentemente, estos beneficios generan valor para la sociedad. No obstante, si un proceso de evaluación o un evaluador se limita a una mentalidad exclusivamente mercantilista y cuantitativa, no va a captar dicho valor. No va a registrar la bondad de beneficios cuyo valor se ubica fuera de las esferas comerciales y materiales.

Empero, la naturaleza compleja de los beneficios no imposibilita el proceso de evaluación. Sencillamente, obliga a superar los obstáculos que podrían limitar su relevancia y pertinencia.

Infortunadamente, las mentalidades limitadas no han sido superadas. Por lo tanto, se han impuesto a algunas iniciativas sociales ciertos métodos de evaluación dominados por paradigmas cuantitativos, reducidos a análisis cuantitativos. Dichos métodos han generado un rechazo por los gestores, usuarios y otros actores que reconocen y aprecian el valor social que agregan las iniciativas, más allá que sus aportes materiales o tangibles.

Estas imposiciones desafortunadas han exacerbado los rasgos monstruosos de la evaluación; han acentuado el sentimiento que las evaluaciones son impuestas desde afuera, por actores que no necesariamente captan o entienden los desafíos que las iniciativas sociales presentan y el valor que agregan. Esto, a su vez, ha conducido a esfuerzos para excluir ciertas iniciativas de los procesos de evaluación y de los aprendizajes que éstos podrían generar.

Las múltiples dimensiones de la relación entre acciones y resultados

Las iniciativas del sector social, por definición, están dirigidas al cambio en las condiciones de vida de un determinado grupo de individuos o familias. Inciden sobre las condiciones en que las personas se desarrollan como individuos, como miembros de familia o como ciudadanos. Esta característica de lo social implica que las relaciones entre determinadas acciones y sus correspondientes consecuencias van a ser particularmente sensibles al entorno, en todas sus dimensiones – culturales, económicas, sociales, laborales, climáticas, epidemiológicas, entre otras. Así, el logro de los objetivos sociales se asocia con lo que Sulbrandt (1993) denomina las “tecnologías blandas” de los programas sociales.

Una tecnología “dura” sería la que combina un determinado conjunto de insumos en una forma específica y genera un determinado resultado o producto con aproximadamente un cien por ciento de certidumbre. En contraste, una tecnología “blanda” significa que una determinada combinación de insumos y acciones no necesariamente conduce al mismo resultado. En estos casos, cuando vamos a seleccionar las estrategias, programas o proyectos que se proponen para lograr un determinado objetivo social, nos vemos obligados a basarnos, en el mejor de los casos, en hipótesis sobre relaciones causales. Suponemos, con base en antecedentes, o experiencias en otros contextos, o en una conceptualización de relaciones causa-efecto, que lo que proponemos hacer puede conducir al cumplimiento de los objetivos. No obstante, sabemos de antemano que muchas variables introducen incertidumbre en dicha relación.

La sensibilidad relacionada con múltiples contextos o variables del entorno implica que las variables asociadas con los resultados esperados de las iniciativas sociales pueden ser afectadas por múltiples

iniciativas y dinámicas en una situación determinada. Esta característica implica que la atribución de cambios en dichas variables a las acciones de la iniciativa que estamos evaluando se vuelve particularmente difícil y hasta cierto punto, incierta.

La dimensión temporal

El carácter de los objetivos en los sectores sociales tiene otro elemento que agrega complejidad: el elemento temporal. Muchos de los objetivos buscados en los sectores sociales se consiguen en un plazo relativamente largo, frecuentemente mucho después de haber realizado las acciones que los causan.

La complejidad de los objetivos sociales y su sensibilidad con relación a numerosos elementos y condiciones del entorno han contribuido al desarrollo de una mística de la complejidad alrededor de la evaluación. Esta mística, a su vez, ha contribuido al desarrollo de una resistencia a la evaluación y la medición.

La complejidad de los objetivos sociales y la aplicación de tecnologías blandas efectivamente hacen que la evaluación en los sectores sociales resulte difícil. Sin embargo, no implica que resulte menos importante evaluar en los sectores sociales. Tampoco significa que resulte imposible. Sencillamente, genera un desafío: en la medida que exista un papel importante para la evaluación en una gerencia enfocada en la generación de cambios en el bienestar social, habrá que superar las complejidades o dificultades para llevar a cabo el proceso de evaluación.

Hacia un uso gerencial del monitoreo y evaluación: ¿Cómo avanzamos?

La gerencia social moderna depende de la evaluación. El cambio del paradigma de la gerencia social requiere, a su vez, la modificación del paradigma de la evaluación en los sectores sociales. Nos obliga a obviar las dificultades de la evaluación y la imagen de “monstruo”.

La gerencia social moderna consiste en una gerencia adaptativa de resultados, participativa, descentralizada y enfocada hacia los objetivos que motivaron su propia existencia – los objetivos de cambiar determinadas condiciones de vida de un determinado grupo social.⁹ Con un estilo y paradigma de gerencia social de esta naturaleza, las iniciativas se juzgan por el cumplimiento de sus objetivos sociales y los gerentes tienen incentivos naturales para manejar información sobre el cumplimiento de dichos objetivos. Tienen interés en establecer, esclarecer y negociar indicadores no ambiguos, verificables y fidedignos de los objetivos sociales del programa y dependerán de información sobre el cambio en condiciones de vida para guiar sus actividades gerenciales. Este paradigma gerencial obliga a los gerentes a orientar sus actividades (tanto gerenciales como de evaluación) hacia donde puedan tener impacto sobre el desarrollo social: hacia las poblaciones cuyas condiciones de vida deben mejorar como consecuencia de las iniciativas sociales.

⁹ Ver, por ejemplo, Bernardo Kliksberg, “Gerencia Social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas” en Kliksberg (1993).

Por lo tanto, la evaluación se transforma en una herramienta *sine qua non* de la gerencia adaptativa y orientada hacia resultados. En este caso, la evaluación deja de ser una herramienta de control, supervisión y auditoría implementado por expertos en evaluación o impuesto por terceros y se convierte en un proceso estratégico realizado por los equipos gestores de la iniciativa. Se convierte en un aliado del equipo gestor, quien necesita de la información generada por el proceso de evaluación para satisfacer las responsabilidades de su gerencia.

La maduración de un nuevo paradigma gerencial – un proceso paulatino y de largo plazo – trae consigo incentivos naturales para convertir el proceso de evaluación en un aliado. Así, en la medida que las leyes, los programas, los contratos y la asignación de recursos empiezan a orientar la gerencia hacia el cumplimiento de objetivos, surgirán mecanismos naturales para fomentar la nueva imagen del monitoreo y evaluación como aliado del equipo gestor.

No por eso se está insinuando que debemos esperar la maduración de los nuevos estilos de la gerencia social para fortalecer los procesos de monitoreo y evaluación. De hecho, se observa en América Latina que uno de los mecanismos utilizados para fomentar nuevas estrategias gerenciales es el mismo proceso de evaluación. La información generada por un buen proceso de evaluación puede facilitar el compromiso de los equipos gestores con el seguimiento y el logro de los principales resultados buscados por las iniciativas sociales.

A continuación, se van a identificar y discutir cuatro desafíos que deben ser encarados de manera prioritaria para construir el proceso de evaluación para una iniciativa social. Luego se concluirá con la propuesta de un conjunto de recomendaciones para promover y facilitar la superación de la imagen “monstruo” de la evaluación.

Cuatro desafíos para facilitar la conversión del “monstruo”

El análisis precedente sobre las características de los sectores sociales permite plantear cuatro desafíos, que pueden ser encararse como pasos prioritarios para empezar a convertir el proceso de evaluación en un verdadero aliado del gerente social para que forme parte de la caja de herramientas utilizadas en el quehacer diario de la gerencia social. Se recomienda priorizar el avance de:

- la especificación de un marco conceptual de la política, programa o proyecto que se propone monitorear y evaluar, para indicar claramente los resultados esperados y explicitar las relaciones causales supuestas;
- la superación de la brecha --tanto real como percibida-- entre lo cuantitativo y lo cualitativo en la especificación de objetivos y la evaluación;
- la identificación y concertación de indicadores e informaciones pertinentes, tomando en cuenta el marco conceptual y las diversas perspectivas e intereses asociados con los resultados y las relaciones causales esperados; y
- la definición y manejo efectivo de flujos de la información generada por el proceso de evaluación y

la introducción de estrategias e incentivos que promueven el uso de dicha información.

Primer desafío: especificar un marco conceptual de la iniciativa que se va a evaluar

Alicia, al encontrarse perdida en el país de las Maravillas, pregunta al gato de Chechire por el camino que debe seguir. El gato le pregunta ¿hacia dónde quiere ir? Alicia responde que realmente no importa. Contesta el gato sensato, “Si no sabe a donde quiere ir, no importa qué camino se toma para llegar”. Esta respuesta se ha convertido en la “bandera” de los que argumentan que la definición clara y explícita de objetivos específicos y no ambiguos constituye el primer requisito para poder construir un proceso de evaluación. Si se desconoce el propósito de la iniciativa que se va a evaluar, no se conocerá la trayectoria que se debe analizar en los procesos de monitoreo y evaluación. Si no se sabe lo que se quiere lograr, sería muy difícil llevar a cabo un análisis de su logro!

Bastante evidente, ¿no?

Sin embargo, uno de los mayores obstáculos a la evaluación en los sectores sociales ha sido una falta de claridad o de consenso con relación a los objetivos de las iniciativas sociales y los resultados esperados de las mismas que se evalúan. Se necesita tener una visión clara de lo que se quiere lograr, de la forma cómo se propone lograrlo y de las relaciones causales (hipotéticas o concretas) entre ellas – sencillamente, se precisa un marco conceptual.¹⁰

Marco conceptual: definición y especificación

En su forma más básica, el marco conceptual de una iniciativa social parte de la definición de la transformación deseada que se ha definido a partir del contraste entre la situación existente y una situación mejorada, deseada y viable. La transformación promovida por las iniciativas sociales típicamente se relaciona con algún aspecto de las condiciones de vida de un determinado grupo poblacional.

El contraste de la situación existente con la situación deseada define la *transformación esperada* que, a su vez, podríamos denominar el *objetivo final* (o máximo) de nuestra iniciativa. Como se ha señalado anteriormente, la transformación promovida por las iniciativas sociales típicamente se relaciona con algún aspecto de las condiciones de vida de un determinado grupo poblacional.

Para lograr el objetivo final, nos basamos en un conjunto de conocimientos teóricos y conceptuales y con un bagaje de experiencias acumuladas para plantear una hipótesis causal: por ejemplo, que algún conocimiento o cambio en el comportamiento o actitud de la población objetivo podría conducir al logro del objetivo final. Así, definimos unos **objetivos intermedios** relacionados con la participación de la población en una actividad o el uso o consumo por parte de dicha población de un determinado bien o servicio. Nos basamos en un razonamiento de que el logro de dicho objetivo intermedio va a provocar el

¹⁰ De manera genérica, un modelo conceptual consiste en la especificación de las relaciones esperadas entre un conjunto de conceptos relacionados. Ver van Herpen (1992).

logro del objetivo final.

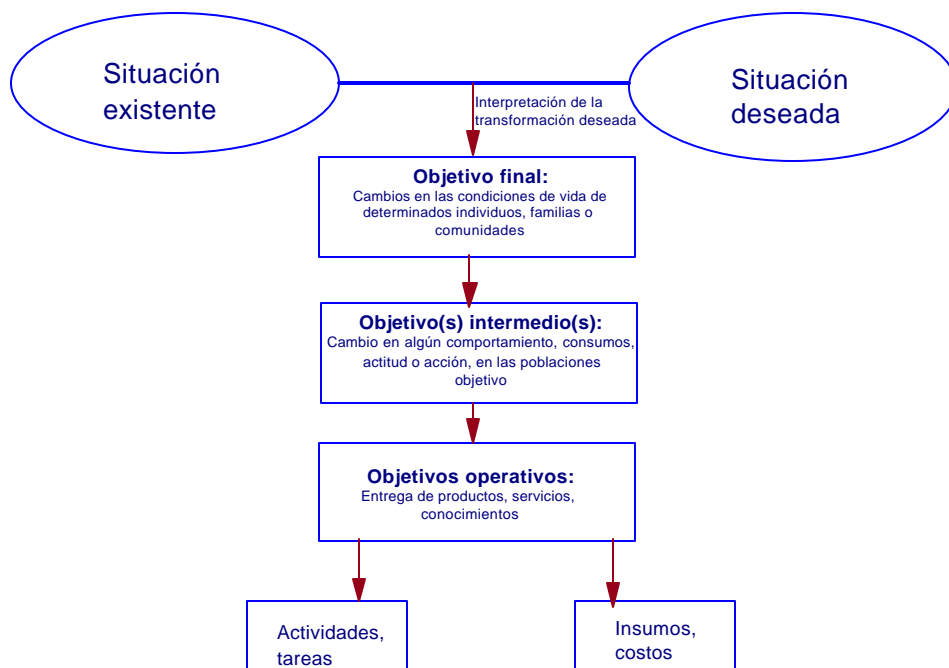
Simultáneamente, se avanza sobre la planificación de la iniciativa, proponiendo las inversiones y estrategias necesarias para lograr los objetivos intermedios. Dichas inversiones y estrategias esbozan los **objetivos operativos** de la iniciativa.

Siguiendo con esta lógica, el logro de los objetivos operativos requiere que se lleven a cabo algunas **tareas y acciones**, que utilicen ciertos insumos y recursos los cuales, a su vez, originan ciertos costos.

En resumen, se puede sugerir que la estrategia para definir el marco conceptual se inicia con la especificación de la transformación o cambio social que se propone lograr para luego preguntar en forma iterativa: ¿cómo se va a lograr ese objetivo? ¿Cómo se va a inducir el logro del mismo? Así se establece una cadena de objetivos relacionados entre sí de manera causal. La cadena de objetivos estipula los medios y los fines que se proponen para conducir, en última instancia, a la transformación social deseada (el objetivo final).

El gráfico 1 ilustra y resume esta visión del marco conceptual, que permite comprender la lógica de la iniciativa social en términos de un conjunto de objetivos interrelacionados, derivados los unos de los otros.

Gráfico 1: Una visión genérica del marco conceptual



La terminología del marco conceptual

Se utilizan múltiples términos para describir los diferentes eslabones de una cadena de objetivos. Algunos autores denominan de manera diferente los conceptos básicos asociados con los eslabones de la cadena.

El gráfico 2 proporciona ejemplos de una terminología alternativa para el marco conceptual. Cohen y Franco (1992) sugieren que los eslabones de una cadena de objetivos interrelacionados se podrían denominar impactos, efectos, productos y procesos. Estos autores definen los:

- *impactos*: el resultado de los efectos, las alteraciones en el grupo meta que pueden atribuirse a la iniciativa;
- *efectos*: todo efecto o acontecimiento que ha sido influido por algún aspecto de la iniciativa;
- *productos*: los resultados concretos de las actividades de la iniciativa, asociados típicamente con bienes producidos o servicios entregados; y
- *procesos*: el conjunto de actividades que se realizan para tratar de alcanzar el objetivo máximo.

Otra terminología para los diversos eslabones de la cadena de objetivos – o “jerarquía de objetivos” – proviene de la literatura sobre el marco lógico (ver, por ejemplo, OPS (1996) o BID (1997)):

- *fin*: el objetivo máximo al cual va a contribuir la iniciativa; indica cómo la iniciativa va a contribuir a la solución de un problema o satisfacción de una necesidad;
- *propósito*: el impacto directo o resultado de la utilización de los componentes, el encuentro de la oferta de la iniciativa con una demanda efectiva y sostenida de la población objetivo;
- *componentes*: las obras, servicios, información o capacitación ofrecido por la iniciativa;
- *actividades*: las acciones y tareas principales que deben realizarse para generar los componentes.

Otras presentaciones del marco conceptual proponen una cadena alternativa. Por ejemplo, en muchas aplicaciones del gobierno estadounidense la cadena sólo tiene tres eslabones: insumos, “outputs” (productos) y “outcomes” (objetivos intermedios y/o finales, según el caso).

En definitiva, los conceptos son consistentemente semejantes: el objetivo principal, de modificar determinadas condiciones de vida de un determinado grupo de personas, conduce a la definición de un conjunto de objetivos subordinados, cada vez más operativos, que se relacionan en una cadena medios-fines o causa-efecto.

Ninguna de las alternativas terminológicas ni de las presentaciones de la cadena resulta más correcta que las otras y un esfuerzo por unificar o consensuar una terminología preferida puede resultar frustrante y semántico. La cadena tiene que entenderse en forma flexible. Por lo tanto, se considera importante desarrollar una conciencia sobre las múltiples terminologías que se utilizan y las diversas formas de definir la cadena. El número de eslabones y los nombres que se les asignan pueden modificarse, siempre y cuando se

mantenga lo sustancial: el concepto de objetivos interrelacionados y encadenados.

La bondad del ejercicio de construir el marco conceptual radica en que obliga a explicitar lo que se propone lograr, la forma en que se propone lograrlo y las relaciones esperadas entre fines y medios. Así, nos permite examinar la racionalidad y viabilidad de lo que se propone y facilita un seguimiento que contribuye a la explicación del desenlace de los éxitos y fracasos de las iniciativas.

El marco conceptual se convierte en el mapa del proceso de monitoreo y evaluación. Nos indica los fenómenos que tenemos que analizar y seguir y guía nuestra definición de necesidades de información.

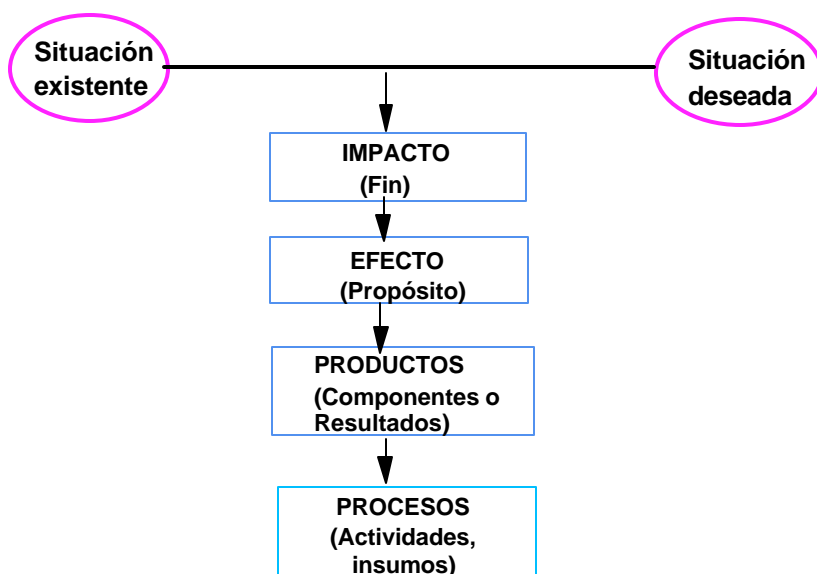


Gráfico 2: La “Jerarquía de Objetivos”: terminología alternativa para el marco conceptual.

La cadena, visto al revés

Hasta ahora, nos hemos referido a la cadena vista desde la definición de la transformación deseada y de allí, se procede a definir de objetivos asociados con la entrega de productos o servicios, y a la definición de objetivos cada vez más operativos. Ésta, también se puede analizar al revés: se va a realizar un conjunto de actividades para lograr unos productos, los cuales a su vez permitirán lograr los objetivos intermedios que,

luego conducirán el logro de los objetivos finales que constituyen la razón de ser de la iniciativa.

En resumen, el marco conceptual de una iniciativa se ilustraría de esta manera:

Actividades → Productos → Objetivos intermedios → Objetivos finales

Si nos ubicamos al lado izquierdo estaríamos interesados en la gestión intramural del programa, política o proyecto, donde el logro del cumplimiento de los objetivos asociados de actividades y productos está sujeto al control directo del equipo gestor. En la medida que nos desplazamos hacia la derecha, nos sometemos más y más a una multiplicidad de factores y dinámicas que inciden sobre el éxito en el logro de los diferentes eslabones. Llegamos a depender no sólo de las acciones del equipo gestor, sino de la población objetivo y de las diversas dinámicas que puedan incidir sobre los comportamientos de esa población y de las variables que representan el logro de los objetivos intermedios y finales.

Como ejemplo, consideramos una iniciativa para mejorar los resultados de los estudiantes de las escuelas públicas de todo el territorio nacional en pruebas estandarizadas de matemáticas. Para lograrlo, se propone modificar los métodos pedagógicos que se utilizan en las aulas de enseñanza de matemáticas. Para lograr incorporar los nuevos métodos en el aula, se llevarán a cabo una campaña masiva de capacitación docente y de dotación de herramientas docentes. Así, la cadena que refleja el marco conceptual podría ser:

Actividades →	Productos →	Objetivos intermedios →	Objetivos finales
Diseño de la capacitación Desarrollo y reproducción de materiales para capacitación Capacitación de capacitadores Promoción de la capacitación Selección de nuevos materiales Adquisición de materiales docentes Distribución de materiales docentes	Capacitación de todos los docentes en servicio al nivel primario en el territorio nacional Distribución de un determinado conjunto de materiales a todas las escuelas primarias en el territorio nacional	Aplicación efectiva de nuevos métodos pedagógicos en las aulas	Mejoramiento de los resultados de los estudiantes del nivel primario en los exámenes estandarizados de matemáticas.

Observe que aunque la simplificación gráfica de la cadena ilustra cada eslabón de manera sintética, cada uno puede conformarse por múltiples acciones o logros. Actividades múltiples se combinan para generar un determinado número de productos, que pueden conducir al logro de uno o más propósitos los que, a su vez, contribuyen al logro de uno o más fines.

Los eslabones de la cadena: objetivos bien especificados

Cada componente del marco conceptual o eslabón de la cadena de objetivos debe expresarse de manera que sea consistente con las características mínimas de un objetivo evaluable. Por lo tanto, cada eslabón de la cadena debe expresar un objetivo que sea:

- claro;
- verificable, medible;
- viable;
- específico, particularmente en sus aspectos cualitativos; y
- delimitado en el espacio y el tiempo.

Esta exigencia contrasta significativamente con la forma en que muchos objetivos han sido típicamente especificados en los sectores sociales. Ha habido una tendencia de expresar los objetivos de manera que no pueden ser objetados. Pero, al expresarlos así tampoco resultan inequívocamente interpretados o verificables. Por lo tanto, son objetivos que no constituyen guías claras para la gestión y evaluación. Consideren los siguientes ejemplos:

Objetivo final de un programa de atención preventiva para adolescentes vulnerables: “Permitir que los adolescentes socialmente vulnerables tengan la oportunidad de desarrollar más plenamente su proyecto de vida.”

Objetivo final de una iniciativa de inversiones sociales focalizadas: “Mejorar la equidad de la entrega de los servicios sociales.”

Estos objetivos – ambiguos y ambiciosos – se caracterizan por una retórica que dificulta cualquier oposición en la discusión sobre su importancia o valor. Empero, no son objetivos evaluables, porque no se han interpretado de manera que sean verificables objetivamente. Para hacer que sean evaluables, resulta necesario interpretar lo que quiere decir tener la oportunidad de desarrollar su proyecto de vida o equidad en la entrega de servicios sociales. Se tiene que especificar cada objetivo con alguna forma concreta y objetiva de verificar su éxito.

Dos elementos de particular interés

Las particularidades de las iniciativas sociales sugieren que valdría la pena examinar con especial interés dos elementos de este marco conceptual:

- **la especificación del objetivo final:** ésta obliga a interpretar el contraste entre la situación existente y la deseada, y la consecuente visión de una transformación deseada. Este paso exige de un análisis de la realidad y la elaboración (preferiblemente consensuada) de la visión correspondiente a una situación mejorada y alcanzable (no utópica). El resultado de ese contraste debe ser una transformación deseada, que pudiera especificarse como un objetivo delimitado.

El paso de la interpretación de la transformación deseada a su expresión en un objetivo delimitado resulta, a veces, abismal. Las transformaciones deseadas frecuentemente se expresan con una terminología que requiere profunda interpretación y análisis para convertirse en un objetivo. Por ejemplo, “reducir la exclusión social” podría ser una transformación deseada en muchos países actualmente. La conveniencia de expresar el fenómeno de esa manera radica en lo atractivo moral, político y ético de apoyar un objetivo aparentemente muy meritorio. Rápidamente se genera apoyo para esta expresión.

Sin embargo, al preguntar ¿cómo se reconocerá el éxito de haber disminuido la exclusión social? Nos damos cuenta que falta especificidad sobre el significado de esta transformación. Si vamos a disminuirla, tenemos que estar en condiciones de observar las modificaciones en el grado o la magnitud de la exclusión. Por ende, nos vemos obligados a explicitar nuestra interpretación de un concepto que podría entenderse de maneras múltiples.

Las transformaciones deseadas en los sectores sociales frecuentemente presentan dificultades de interpretación. Consideremos los siguientes ejemplos:

- aumentar la calidad educativa al nivel primario;
- contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos locales;
- fortalecer la estrategia de atención primaria en salud.

Los tres ejemplos tienen características semejantes al deseo de reducir la exclusión social: primero, se proponen de tal manera que fácilmente generan apoyo; segundo, son lo suficientemente ambiguos que no está claro cómo determinar el éxito del logro del objetivo; y tercero, pueden ser interpretados o entendidos de maneras múltiples, hecho que crea la necesidad de consensuar una comprensión del fenómeno.

¿Cómo enfrentamos este tipo de objetivos en la construcción del marco conceptual? Lo meritorio de los enunciados y sus capacidades para movilizar apoyo son suficientes para que se identifiquen como objetivos atractivos para iniciativas sociales. Podríamos considerarlos objetivos movilizadores –una visión amplia y emotiva que nos da una causa común. No obstante, para generar un marco conceptual que guía la gerencia y la evaluación de la iniciativa sería necesario avanzar más allá los objetivos movilizadores, interpretarlos y traducirlos en objetivos verificables de impacto, efecto, producto y proceso.¹¹

¹¹ Es este paso que conduce a que la evaluación sea interpretada como un ejercicio de reduccionismo. Parece “reducir” de un objetivo complejo, pluridimensional y multicausal a un objetivo verificable. Donde bien existen elementos de simplificación, nos engañamos si pensamos que lo genera el proceso de evaluación. El reduccionismo ocurre al mismo instante que tratamos de utilizar estrategias físicas y programáticas para acercarnos a una solución del problema ya que entendemos el objetivo complejo lo suficientemente bien como para atrevernos a proponer una estrategia para su logro. El proceso de evaluación nos obliga a especificar las interpretaciones del objetivo complejo, pluridimensional que hemos utilizado al formular la estrategia. En otras palabras, nos obliga a proponer un conjunto de acciones para lograr objetivos más complejos por haber recurrido a una simplificación. Es el momento de la especificación del marco conceptual para la evaluación que nos obliga a revelar nuestra estructura mental de causalidades esperadas y obliga a demostrar al mundo las interpretaciones implícitas que hemos dado al fenómeno tan complejo que buscamos afectar.

- **especificación de las hipótesis causales:** los eslabones representados con flechas en el marco conceptual son relaciones causa-efecto o medios-fines. Por lo tanto, el proponer un objetivo intermedio para lograr un objetivo final básicamente consiste en proponer una hipótesis causal entre los dos elementos. Asimismo, proponer una estrategia, representada por objetivos operativos para lograr un determinado objetivo intermedio es lo mismo que proponer la hipótesis de que dicha estrategia es capaz de conducir al logro de los objetivos intermedios.

A manera de ejemplo, cuando proponemos una campaña de educación o concientización de mujeres sobre rehidratación oral con el fin de reducir la morbilidad infantil por enfermedades diarreicas, estamos proponiendo dos hipótesis: primero, que la aplicación adecuada de rehidratantes sea capaz de afectar significativamente la morbilidad infantil por enfermedades diarreicas; y, segundo, que una campaña educativa/informativa sea suficiente para lograr que las madres no sólo aprendan a utilizar los rehidratantes sino que será suficiente para promover que las madres efectivamente los utilicen.

Algunas de las hipótesis causales que utilizamos en los marcos conceptuales son de alta certidumbre: por ejemplo, que la vacunación de niños menores de cinco años que hasta entonces no han sido inmunizados reduce la morbi-mortalidad ocasionada por enfermedades inmuno-prevenibles. Otras van a ser más inciertas: por ejemplo, que una campaña callejera de vacunación vaya a atraer a los niños menores de cinco años que hasta entonces no han sido inmunizados. Podemos haber verificado experimentalmente algunas de las hipótesis: por ejemplo, que una determinada metodología pedagógica ha sido efectiva en la superación de fracaso en lectura básica en niños entre 10 y 15 años. Otras hipótesis involucran mayor incertidumbre: que una determinada capacitación otorgue a los maestros las habilidades necesarias para efectivamente aplicar dicha metodología.

Las relaciones causales en las iniciativas de los sectores sociales son particularmente complejas, porque son afectadas por una amplia gama de factores del entorno (económicos, culturales, sociales, epidemiológicos, climáticos), como ya se discutió en nuestra referencia a las tecnologías blandas (inciertas) de las iniciativas sociales.

Gráfico 3: Marco conceptual: monitoreo y evaluación como seguimiento y prueba de las hipótesis sobre relaciones causales esperadas



El marco conceptual como mapa del monitoreo y evaluación

Combinando las dos perspectivas de la cadena, podemos esbozar un mapa para el monitoreo y la evaluación tal como aparece en el gráfico 3. Esta presentación gráfica permite obtener diferentes percepciones de la progresión de la cadena, relacionando los eslabones de ella con la transformación social que se desea provocar. La presentación del gráfico 3 en forma circular nos obliga a explicitar que nuestra interpretación de la transformación conduce a la definición de unos objetivos interrelacionados (jerarquizados) y la gestión de las actividades y objetivos operativos sólo llega a tener en un contexto amplio relacionado con la transformación deseada.

La especificación del marco conceptual constituye el primer paso de la evaluación.¹² Esta especificación nos da el mapa de lo que vamos a evaluar.

La explicación de la cadena de objetivos y su presentación en una forma transparente permite llevar a cabo una revisión crítica de la conceptualización de la iniciativa que se va a evaluar. Nos permite revisar la pertinencia y prioridad de la transformación deseada que la iniciativa desea promover y la revisión del razonamiento correspondiente a las relaciones causales propuestas. Así, el proceso de evaluación siempre abre la posibilidad de proponer modificaciones en los eslabones de la cadena, ya sea porque se observa que la dinámica social hace que la transformación deseada deja de ser pertinente o prioritaria o porque la gestión de la iniciativa indica que las relaciones causales esperadas no se están produciendo.¹³

Proponemos las siguientes recomendaciones para la construcción del marco conceptual (o “cadena”):

- La explicitación del marco conceptual proporciona una guía de los fenómenos que se van a analizar en los procesos de monitoreo y evaluación. Ya hemos dicho que debemos interpretar la cadena de objetivos en forma flexible. Los modelos ilustrados en los gráficos 1, 2 y 3, que incorporan cuatro eslabones, son ejemplos simples. No hay ninguna obligación a que el número de eslabones sea concretamente cuatro.
- A su vez, cada elemento del marco conceptual tiene que expresarse de manera que sea observable y evaluable. Como tal, tiene que ser expresado a través de elementos objetivamente verificables. Este requerimiento es particularmente desafiante para el objetivo final (o máximo) que refleja una interpretación de la transformación social deseada.
- En la construcción del marco, la especificación del objetivo final resulta particularmente crítica, ya

¹² De hecho, es el primer paso del análisis de evaluabilidad. Ver Wholey (1981). Si no contamos con un marco conceptual bien especificado y racional en las relaciones causales esperadas, la iniciativa no va a ser ni evaluable ni gerenciable dentro de un contexto de transparencia y “accountability” verdadero.

¹³ Esta apreciación es fundamental, pues algunos críticos encuentran muy limitante el sometimiento del proceso de evaluación a unos objetivos pre-especificados. (Por ejemplo, Scriven, 1973) Si proponemos que el marco conceptual de una iniciativa no es escrito en sangre, sino es un entendimiento de la iniciativa que siempre está abierto a revisión y modificación, la limitación se reduce significativamente.

que da las pautas con respecto al juicio máximo al cual vamos a someter la iniciativa. Se debe tener en cuenta que el objetivo máximo es una interpretación observable de la transformación deseada. Por lo tanto, dicho objetivo debe reflejar el cambio social que se desea promover. Esto hace difícil aceptar que un objetivo final podría ser la puesta en marcha o la oferta continua de un determinado programa o la entrega ininterrumpida de un servicio determinado. El objetivo máximo no podría ser ofrecer un programa de educación a distancia, porque el programa (o el servicio) no es un fin en sí. No deseamos el programa como una transformación social en sí, sino porque modifica algún comportamiento o alguna condición de vida de algún grupo poblacional.

El criterio que tiene que primar en la especificación del objetivo final de la cadena es uno de valor: el objetivo final indica el punto hasta donde vamos a evaluar y, por ende, el objetivo involucra un juicio que su cumplimiento constituye la generación de valor para la sociedad. Si decidiéramos que el objetivo final fuese ofrecer un programa de educación a distancia estaríamos señalando que la simple existencia del programa representaría un valor para la sociedad. De hecho, estaríamos aseverando que el programa en sí (aunque no se produjera ninguna otra consecuencia) genera un suficiente valor como para justificar el uso de los recursos necesarios para ejecutar el programa.

El objetivo máximo que se especifica en el marco conceptual para el proceso de evaluación no necesariamente tiene que ser el beneficio último que se espera de la iniciativa que nos proponemos evaluar. Puede haber otras consecuencias esperadas, que por determinados motivos, no son incorporadas en el proceso de evaluación. Por ejemplo, un fondo de financiamiento de proyectos de infraestructura social para los municipios de menor desarrollo relativo cuyo objetivo final es aumentar el acceso a escuelas y servicios médicos para la población de dichos municipios podría en realidad estar aportando al logro de un conjunto más amplio de objetivos de mayor jerarquía: la mayor escolaridad y el mejor estado de salud de la población objetivo; el desarrollo eficaz y equitativo de capital humano; la apertura de oportunidades de futuro empleo, entre otros.

La definición del objetivo máximo del marco conceptual sencillamente nos delimita el proceso de evaluación. Nos indica hasta dónde vamos a evaluar. La única respuesta generalizable sería que el objetivo final seleccionado tiene que incorporar valor en sí mismo.

Supongamos una iniciativa que promueve un aumento de la escolaridad de niñas pobres. La iniciativa podría considerarse beneficiosa porque cumple con el derecho garantizado a la niña de acceso a una educación de calidad, mejora su potencial productivo para su futura participación en el mercado laboral, afectaría el número de hijos que llega a tener y la salud y educación de sus futuros hijos. Genera beneficios encadenados:

Mayor escolaridad de la niña ® Más aprendizaje ® Mayor productividad futura ® Mayores ingresos futuros ® Menor pobreza futura

Mayor escolaridad de la niña ® Hijos de mayor nivel educativo y mejor estado de salud

Uno podría extender las cadenas, teniendo en cuenta los impactos intergeneracionales:

Hijos de mayor nivel educativo y mejor estado de salud ® Más aprendizaje por parte de los hijos ® Mayor productividad futura ® Mayores ingresos futuros ® Menor pobreza futura ® Nietos de mayor nivel educativo y mejor estado de salud ® Más aprendizaje por parte de los nietos ® Mayor productividad futura ® Mayores ingresos futuros ® Menor pobreza futura

Evidentemente, aquí la pregunta pertinente es ¿hasta dónde extender la cadena?, teniendo en cuenta que nuestro propósito consiste en generar información valiosa para educar los procesos decisorios y gerenciales. ¿Hasta dónde podríamos verificar que efectivamente se han producido los beneficios esperados?

Para responder a estas inquietudes, se necesita volver al concepto de *valor*. Es necesario extender la cadena hasta el punto donde podamos decir que habría un consenso de que el logro de ese objetivo incorpora valor por sí mismo, aunque no se produzca otro impacto o consecuencia.¹⁴ Por lo tanto, cabría pensar que sería suficiente verificar que efectivamente hay mayor escolaridad entre las niñas, ya que la escolaridad es un derecho que la sociedad garantiza a todos sus ciudadanos. O, alternativamente, se podría argumentar que no es suficiente que haya mayor escolaridad, sino que deseamos que haya mayor aprendizaje, lo que nos obligaría a verificar el aumento en aprendizaje asociado con la mayor escolaridad.

En otras palabras, no hay una respuesta correcta a la pregunta de ¿hasta dónde extender la cadena? La respuesta depende de una reflexión sobre lo que la sociedad apreciaría como valioso.

- Una vez construido el marco conceptual, hay que someterlo a un análisis crítico que examina la sensatez de las hipótesis planteadas. De esa manera, el diseño y desarrollo del marco conceptual del proceso de evaluación educa el mismo análisis y diálogo con respecto a alternativas de solución para un determinado problema o desafío. La información recopilada y generada en la evaluación permitirá verificar el logro de las relaciones causales esperadas. Asimismo, indicará relaciones causales que aparentemente no se están produciendo, para motivar la necesidad de repensar esas relaciones y realizar los ajustes necesarios.
- Al construir el marco conceptual, resulta importante distinguir la *evaluación de la iniciativa de evaluación del gerente o del equipo gestor*. Claramente el programa o la política debe ser “accountable” por la generación de los impactos y efectos esperados, y su evaluación tiene que seguir toda la cadena de resultados esperados hasta aquel punto donde se determina que ha producido un valor para la sociedad. La evaluación del gerente y/o del equipo gestor no necesariamente obedece a las mismas pautas. Es claro que la evaluación del gerente o del equipo gestor comparte una parte del marco conceptual con la evaluación de la iniciativa. Quizás la

¹⁴ Estrictamente y abstractamente, obligaría a determinar que el valor que la sociedad asignada a este beneficio sería suficiente para justificar o compensar el uso de los recursos que se sacrifican en la generación del beneficio.

evaluación del gerente y del equipo gestor incluye los eslabones intramurales del marco conceptual, concentrados en las actividades y los productos. ¿Es el gerente responsable por una deficiencia en el logro de los impactos esperados la cual se atribuye a una conceptualización equivocada del problema existente? ¿Es el equipo gestor responsable por la falta de éxito en la generación de compromisos y de participación por parte de la población objetivo, que eran indispensables para lograr los efectos e impactos esperados?

Al mismo tiempo, ¿el equipo gestor no tiene responsabilidad alguna o frente a la no participación de la población objetivo? ¿el gerente no debe reaccionar frente a la evidencia de que las iniciativas programadas, aunque muy bien gestionadas, no están generando los impactos esperados?

En nuestra opinión, el equipo gestor y el gerente deben ser evaluados en un esquema que juzga su desempeño en la gestión del lado izquierdo de la cadena de objetivos jerarquizados – las actividades y productos, en el monitoreo y la evaluación de la cadena en su conjunto y en su capacidad de informar y reaccionar frente a las evidencias de la generación o no generación de los efectos e impactos esperados. El equipo gestor debe ser responsable por la recopilación y análisis de la información sobre los efectos e impactos de lo que están produciendo, con el fin de asegurar que sus labores están siempre vinculadas con un esfuerzo por vincular actividades concretas con la generación de valor social.

Esta propuesta responsabiliza a los gerentes sociales no sólo de la buena administración de un plan de trabajo o, sea, del buen desenlace de un programa de actividades. Además les responsabiliza por un seguimiento continuo del vínculo de sus actividades cotidianas con la generación de los efectos e impactos sociales deseados. De no producir dicho vínculo, la responsabilidad del gerente se convierte en la obligación de abrir un diálogo sobre la bondad de continuar las actividades y de redefinir o reajustar, con el propósito de buscar mecanismos que efectivamente produzcan los efectos e impactos deseados.

Segundo desafío: superar la brecha entre lo cuantitativo y lo cualitativo

Las discusiones sobre la evaluación en los sectores sociales suelen caer rápidamente en un debate cualitativo-cuantitativo. Frecuentemente se citan diferencias abismales entre los enfoques y/o métodos de estas dos orientaciones, y se atribuye a dichas diferencias alguna parte de la falta de voluntad o viabilidad para poder evaluar en los sectores sociales. En años recientes, el debate cuantitativo-cualitativo ha tomado dimensiones exageradas.

Indudablemente, el fervor por buscar rigor en los procesos de evaluación ha generado una sobre-promoción de aplicaciones cuantitativas. En el extremo cuantitativo, algunos esfuerzos por aplicar el análisis costo-beneficio a la evaluación de iniciativas sociales generaron un rechazo que se ha extendido (en algunos contextos) a todo esfuerzo de cuantificar y/o medir en los sectores sociales. Este fervor, a su vez, alimenta una posición que a veces toma tonos radicales, en contra de todo esfuerzo por medir o aplicar indicadores de manera sistemática para fines de evaluación.

Ahora bien, el desafío que proponemos enfrentar con el fin de convertir el proceso de evaluación en un aliado de los gerentes sociales, consiste en superar las brechas exageradas entre lo cuantitativo y lo

cualitativo. Para hacerlo vamos a incorporar inicialmente un análisis de tres líneas de pensamiento con respecto a las diferencias y posibles incompatibilidades entre lo cuantitativo y lo cualitativo.

Los tres argumentos más frecuentemente citados para explicar la brecha entre lo cualitativo y lo cuantitativo son los siguientes:

- los fenómenos afectados por las iniciativas sociales son en general de naturaleza cualitativa y, por ende, no se prestan para el análisis cuantitativo;
- los métodos cualitativos de recolección de datos son más pertinentes para la exploración de las iniciativas sociales;
- el enfoque del análisis cuantitativo se basa en una forma de entender y explorar el mundo muy diferente de la forma como el enfoque cualitativo lo entiende y lo explora. Por lo tanto, son irremediamente separados.

La primera línea de argumentación que postula y explica una brecha cuanti-cualitativa indica que la evaluación tradicional (que claramente ha tendido a favorecer lo cuantitativo) ha resultado muy limitada para manejar la verificación de los objetivos de las iniciativas sociales, que suelen ser de naturaleza cualitativa. Se argumenta que los fenómenos que se proponen afectar por medio de las iniciativas sociales tienen una naturaleza compleja, multidimensional y, por ende, no se prestan a la cuantificación.

Típicamente, las referencias a la naturaleza cualitativa de los efectos o beneficios reflejan una naturaleza ambigua de los mismos. Se argumenta que los impactos intangibles o simbólicos no se prestan al análisis cuantitativo. Frecuentemente, el impacto no es ni intangible, ni simbólico, sino que no ha sido interpretado o definido de manera que resulte gerenciable y evaluable. Para estos casos, la superación del primer desafío --consistente en la especificación del marco conceptual-- conducirá a la definición más concreta de los objetivos e impactos esperados y, por lo tanto, a la superación de lo que equivocadamente se ha identificado como una brecha cuantitativa-cualitativa.

Los fenómenos sociales, o los impactos o efectos sociales, tienen dimensiones cuantitativas y cualitativas. En este sentido, se parecen al crecimiento económico, al desarrollo de la infraestructura productiva y a las preferencias de consumo-- que también tienen elementos cuantitativos y cualitativos. Los indicadores e informaciones seleccionados para interpretar y analizar estos fenómenos tendrán que capturar las dimensiones cuantitativas y también las cualitativas.

Por supuesto, hay que reconocer que los cambios generados por las iniciativas sociales frecuentemente se manifiestan en cambios intangibles en conocimiento, los valores, el comportamiento, las actitudes y/o otros fenómenos intangibles. Son cambios cuya dimensión cualitativa es clave. Muchas de las transformaciones propuestas sólo se logran completamente a largo plazo. Sin embargo, por ser intangibles o de naturaleza cualitativa o de largo plazo no se pueden medir o verificar.

Por lo tanto, resulta limitada esta primera línea de argumentación que parece sugerir una incompatibilidad entre lo cuantitativo y cualitativo. El argumento sólo conduciría a concluir que en cualquier evaluación, es

necesario profundizar en las dimensiones y características tanto cuantitativas como cualitativas de los diversos fenómenos que se proponen analizar.

El segundo argumento que se suele citar para justificar o explicar una brecha entre lo cuantitativo y lo cualitativo se relaciona con los métodos de recolección de datos. Los análisis cuantitativos aplican métodos para recopilar datos con el fin de analizar o probar un modelo, una teoría o una hipótesis. Dichos métodos tienden a sintetizar información mediante indicadores originados en los datos e informaciones provenientes de encuestas, estadísticas y registros. Los métodos cuantitativos frecuentemente dependen del uso de un grupo de control (experimental, quasi-experimental o estadístico) para determinar el efecto o impacto atribuible a la iniciativa que se está evaluando. En contraste, los análisis orientados por el enfoque cualitativo, proponen desarrollar conceptos e ideas mediante la identificación de patrones o tendencias en los datos. Por lo tanto, los métodos cualitativos tienden a ser más flexibles y menos mecánicos. Dependen de técnicas de entrevistas, sesiones de grupos focales, observación participante, análisis de contenidos, estudios de casos y otros métodos asociados con la etnografía.

En síntesis, se puede concluir que los métodos cualitativos y los cuantitativos son muy diferentes. No obstante, la diferencia no implica que existe una brecha entre lo cuantitativo y lo cualitativo. Al contrario, quizás en la diferencia surgen las oportunidades de generar complementariedades y sinergias. En una determinada evaluación se pueden aplicar métodos cuantitativos y cualitativos, para generar diferentes tipos de información que, en su conjunto, responden las preguntas propuestas por el proceso de evaluación. Por ejemplo, los métodos cuantitativos podrían dimensionar un determinado problema, cambio o impacto y los métodos cualitativos podrían ayudar a entender por qué se presentan, teniendo en cuenta las características y condiciones del contexto y las características y comportamientos de los actores involucrados.

El tercer argumento que justifica o explica una brecha entre lo cuantitativo y lo cualitativo lo hace con base en diferencias en el enfoque epistemológico. No hay duda que el abordaje cuantitativo a un análisis o investigación tiene diferencias de fondo con el abordaje cualitativo. Por lo tanto, esta línea de argumentación delimita bien las diferencias – o brechas – de las cuales tenemos que estar sensibles y conscientes.

El enfoque cuantitativo se asocia con la teoría o paradigma positivista, que surgió en las ciencias naturales y agrícolas y se empezó a aplicar en las ciencias sociales al final del siglo XIX y comienzos del siglo XX. El positivismo pretende identificar los hechos y las causas del fenómeno social; trata la dinámica social como eventos o sucesos que influyen o afectan a las personas. El enfoque cuantitativo cuenta con el análisis de variables y estadísticas para sintetizar y describir dicha dinámica.

En contraste, el enfoque cualitativo tuvo su origen en la antropología social y la sociología. Se vincula con las perspectivas interpretivistas y fenomenológicas, que proponen la comprensión de los fenómenos o dinámicas sociales desde la perspectiva de los diversos actores involucrados o interesados. Los análisis cualitativos son inductivos, holísticos y humanísticos.

Por supuesto, tanto el enfoque positivista como el fenomenológico presenta sus propias ventajas y limitaciones. No corresponde a este texto delinear las ventajas y limitaciones de cada una. Cook y Reichardt (1979) presentan diferentes reflexiones sobre los dos enfoques.

El proceso de evaluación propuesto en este texto claramente se caracteriza por ser una aplicación positivista. Al haber definido el marco conceptual como la propuesta de hipótesis causales y el proceso de evaluación, como la prueba de dichas hipótesis o como el seguimiento de la cadena de relaciones causales, nuestro enfoque se vincula claramente con la orientación positivista. La forma de ver el mundo asociada con el marco conceptual propuesto es lógica y deductiva y, por lo tanto, está asociada con el paradigma cuantitativo.

Ahora bien, al seleccionar dicho enfoque para guiar el proceso de evaluación no quiere decir que no existe espacio alguno para un análisis fenomenológico en el proceso o en los procesos interrelacionados de formación y gestión. De hecho, estos procesos se benefician profundamente de los análisis cualitativos. Dichos análisis resultan ser la herramienta idónea para el entendimiento de un determinado problema social, la exploración de causas posibles o de caminos para la solución y el análisis de diversas perspectivas, entre otras cosas.

Volviendo al proceso de evaluación orientado por las premisas del enfoque cuantitativo, queda una duda por resolver: el análisis del proceso de evaluación así definido y orientado ¿tiene que limitarse al uso de métodos cuantitativos de recopilación y análisis de datos?

Nuestra respuesta – contundente, por cierto – sería que no. La orientación cuantitativa del proceso de evaluación proporciona una orientación para el tipo de preguntas que vamos a proponer. No nos señala ni nos limita los métodos que debemos aplicar para responder dichas preguntas. Por lo tanto, proponemos un proceso originado en un paradigma asociado con el positivista, usuario de métodos cuantitativos como cualitativos.

Algunos autores y académicos han argumentado en favor de lo que Kenneth Howe (1988) denominó la tesis de incompatibilidad: que los paradigmas positivistas e interpretivistas o fenomenológicas proveen la base epistemológica para los métodos cuantitativos y cualitativos, respectivamente, y dada la incompatibilidad de los paradigmas, los dos métodos también resulta incompatibles. Estos académicos, que incluyen a Guba (1987), Smith y Heshusius (1986) y Parlett y Hamilton (1972), consideran que cualquier compatibilidad entre los métodos es superficial e ignora dificultades profundas de naturaleza epistemológica.

Howe (1988) descarta la teoría de incompatibilidad y propone la teoría de compatibilidad que aboga por la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, negando la incoherencia epistemológica propuesta por los teóricos de la incompatibilista. Examina los cuatro componentes básicos de una investigación: diseño, datos, análisis e interpretación. Concluye que al nivel de los datos la distinción cuantitativa-cualitativa es ambigua y al nivel de diseño, análisis e interpretación, los eslabones cuantitativos (mecánicos) y los cualitativos (no mecánicos) son interdependientes e inseparables. Sería imposible imaginar un estudio sin elementos cualitativos en el diseño, análisis e interpretación, ya que son esos elementos que caracterizan y definen la exploración cuantitativa.

Reichardt y Cook (1979) analizan once atributos de los paradigmas cuantitativo y cualitativo y concluyen

que no resulta inconsistente el aceptar la filosofía de un paradigma y utilizar los métodos del otro. Su conclusión principal es que los paradigmas no son determinantes exclusivos de la selección de métodos.

Reichardt y Cook avanzan este argumento aún más, proponiendo que no es claro que ninguno de los dos paradigmas necesariamente provee un marco adecuado para una evaluación. Sugiere que se podrían combinar ciertos atributos de los dos paradigmas: “El simple hecho de conducir una investigación de manera integral o naturalista, por ejemplo, no necesariamente obliga a uno a adherir a los demás atributos del paradigma cualitativo, como el de ser exploratorio y orientado por los procesos. En su lugar, uno podría combinar los atributos naturalistas y holísticos del paradigma cualitativo con otros atributos, tales como el ser verificador y orientado por resultados, del paradigma cuantitativo”.

Esta conclusión asesta un golpe fatal a la existencia de una brecha entre lo cuantitativo y lo cualitativo. Es consistente con el cuestionamiento, ya antiguo, del positivismo lógico puro, y con las tendencias observadas en las prácticas investigativas actuales que combinan atributos de los diferentes paradigmas epistemológicos.

La superación de la brecha elimina una excusa para no evaluar en los sectores sociales y para ser poco rigurosos en nuestras evaluaciones. Nos abre el camino para combinar los mejores atributos de diferentes escuelas de pensamiento y de diferentes métodos de investigación, con el fin de definir un proceso de evaluación enriquecido y riguroso.

Tercer desafío: identificar y concertar un conjunto relevante de indicadores e informaciones

El proceso de monitoreo y evaluación sintetiza información relevante sobre las actividades, los efectos e impactos y las relaciones entre ellos. El elemento de síntesis facilita el análisis y el diálogo posterior.

Una herramienta importante del proceso de evaluación, utilizado para facilitar la síntesis, es el indicador. Los indicadores se diseñan y se seleccionan de tal forma que contribuyan a la comprensión del desempeño de la iniciativa que se evalúa y que sean útiles en el contexto del diálogo de políticas. Tiene valor descriptivo y explicativo, que contribuye al análisis y diálogo sobre los logros de las políticas, programas y proyectos.

Un indicador se puede entender como una expresión que sintetiza información cuantitativa y/o cualitativa sobre algún fenómeno relevante. El indicador “indica” o “señala”. Permite caracterizar los fenómenos (acciones, actividades, logros, efectos) que necesitamos describir en un proceso de monitoreo y evaluación.

En los sectores sociales, se manifiesta cierta resistencia al uso de indicadores, pues muchos indicadores resultan limitados para el análisis de fenómenos complejos, cualitativos y multi-dimensionales. No obstante, esta resistencia confunde la bondad del indicador – la de producir una síntesis de información abundante y valiosa – con el tratamiento superficial de los fenómenos que intentan describir. No hay ninguna limitación intrínseca en los indicadores para describir fenómenos cualitativos o complejos. Por supuesto, aquellos indicadores que miden exclusivamente las dimensiones cuantitativas o fácilmente observables de los

fenómenos que queremos entender o describir resultan insuficientes para muchos de los análisis necesarios en un proceso de evaluación de una iniciativa social.

En general, un indicador no se limita a un conteo simple. Por lo tanto, en adelante vamos a referirnos a “indicadores” con una interpretación ampliada: el indicador consiste en una síntesis de datos tanto cuantitativos como cualitativos pertinentes, fruto de una caracterización cuidadosa del fenómeno que describe.

Ejemplos de indicadores que se pueden utilizar en los procesos de evaluación incluyen tasas recopiladas con métodos tradicionales cuantitativos: la tasa anual de mortalidad infantil en el Estado de Chiapas; el número de niños de edad escolar en la región nororiental que no se han matriculado en escuela durante el último año escolar o el porcentaje de niños menores de seis años cuyo perfil peso-talla-edad está inferior al estándar. Otros ejemplos menos clásicos de indicadores podrían ser: la razón predominante citada por las mujeres para no utilizar anti-conceptivos o factores que conducen a las comunidades a recomendar el despido del director de su escuela.

Un buen indicador posee las características siguientes:

- es preciso: puede ser interpretado de manera clara, de tal forma que sea plenamente entendible;
- es pertinente para los usuarios de la información: refleja elementos o fenómenos que forman parte de lo que se intenta entender; en el caso del proceso de evaluación, se relaciona con algún aspecto del marco conceptual de la iniciativa que se evalúa;
- es apropiado por los usuarios de la información, quienes se identifican con el indicador; tienen confianza que éste refleja fielmente la información pertinente;
- es sensible a ser afectado por las iniciativas que se están evaluando; y
- es práctico: el costo de recopilar los datos y producir la información a ser sintetizada por el indicador es razonable.

Los indicadores pertinentes para el proceso de evaluación tienen que definirse teniendo en cuenta tres dimensiones de dicho proceso:

- el marco conceptual de la iniciativa que se evalúa;
- los criterios de evaluación, que deben incluir, como conjunto mínimo de criterios, la eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad;
- los diversos actores y sus correspondientes perspectivas y demandas de información; y
- el costo asociado con la recopilación de datos necesarios para producir información oportuna sobre los indicadores seleccionados.

El flujo de la cadena de objetivos que constituye el marco conceptual puede ser representado con indicadores. Por lo tanto, habrá:

- indicadores que describen las actividades e insumos;

- indicadores que describen los productos;
- indicadores que describen el logro de los objetivos intermedios; e
- indicadores que describen el logro de los objetivos finales

Recomendamos el uso de una construcción mental matricial para la elaboración de indicadores, que podría tener la siguiente conformación:

	Actividades →	Productos →	Objetivos interm. →	Objetivos finales
	Indicadores que describen:			
Eficacia	- cantidad y calidad de los insumos y actividades	- cantidad y calidad de servicio ofrecido cantidad y calidad de la ejecución de componentes - utilización del servicio por la población objetivo	- cambios en el comportamiento, el consumo, las actividades o los conocimientos de las poblaciones objetivo	- cambios en el bienestar de la población objetivo
Eficiencia	- costos unitarios y totales de insumos y actividades - distribución de costos por tipo de insumo o actividad	- costo por unidad de capacidad instalada - costo por persona o familia atendida - indicadores de eficiencia interna: permanencia, uso servicios	- costo por familia (o individuo) afectada - costo por cambio percibido	- indicadores de eficiencia externa - costo por unidad de impacto
Equidad	- distribución por región, décil de ingreso y otro grupo relevante	- evidencia de puesta en marcha para incorporar a todos los grupos relevantes - distribución de la oferta por región o por grupos relevante	- utilización persistente del servicio, por región, décil de ingreso, u otro grupo. - varianza en el logro de cambios por región, décil de ingreso u otro grupo	- cambios en los indicadores del bienestar, por región, décil de ingreso
Sostenibilidad	- fuentes y montos de recursos financieros - grado de susceptibilidad frente a decisiones políticas - evidencia de elementos de sostenibilidad del flujo oportuno de insumos	- evidencia de puesta en marcha de estrategias para lograr la sostenibilidad	- evidencia de participación comunitaria y solidaridad comunitaria, con respecto al programa - evidencia de sostenibilidad de los cambios de consumo, actitud, comportamiento, etc.	- evidencia de sostenibilidad del impacto

Es importante recordar que hay una tercera dimensión que se debe tomar en cuenta, los múltiples actores de los procesos de monitoreo y evaluación, tanto los demandantes de la información como los responsables de la recopilación y registro de datos. Los indicadores deben definirse tomando en consideración las perspectivas de estos actores, sus intereses en la información y sus interpretaciones del marco conceptual.

Cuarto desafío: definir y manejar flujos de la información generada por el proceso de evaluación e introducir estrategias e incentivos que promueven el uso de dicha información

La evaluación se transforma en una herramienta de la gerencia social en la medida que se utilice para educar los procesos gerenciales y decisorios. Por lo tanto, los flujos efectivos de la información y las estrategias para promover su uso constituyen componentes clave del diseño y manejo de los procesos de monitoreo y evaluación.

La definición de las necesidades por parte de los diferentes interesados en el proceso de evaluación debe guiar el diseño y la generación de los flujos de información. Éstas, a su vez, deben asegurar que cada actor obtenga información de buena calidad para guiar y enriquecer el papel que él juega en la iniciativa.

Como consecuencia, resulta lógico que un flujo de información tenga su base en los puntos de entrega de los servicios o los espacios de encuentro con la población objetivo. Por lo tanto, los flujos de información se pueden conceptualizar inicialmente con corrientes que surgen desde abajo hacia arriba. Los gestores en los puntos más cercanos a los afectados claramente tienen oportunidades para generar y/o recopilar datos y producir información que alimentan todo el proceso de evaluación.

Sin embargo, existe el peligro de describir flujos de información únicamente de abajo hacia arriba. Donde los gestores más relacionados con los afectados y con el entorno donde se entrega el servicio o se implementa la iniciativa pueden generar mucha información. Empero, no toda la información que podrían generar es relevante para el desempeño de sus responsabilidades en la gestión del programa. Por ejemplo, en un programa de hogares comunitarios para el cuidado de niños de edad pre-escolar, las madres cuidadoras (o comunitarias) podrían facilitar algunos datos para el análisis del desarrollo nutricional de los niños bajo su responsabilidad. Asimismo, podrían facilitar la recopilación de datos sobre la participación de los padres de familia en la gestión del hogar o en el mercado de trabajo. Estos datos podrían ser de interés a aquellos actores responsables de generar impactos o efectos en la nutrición, en la participación ciudadana o comunitaria y en el empleo y los ingresos familiares. En general, éstos son elementos que van más allá de las responsabilidades de las madres comunitarias, quienes son las responsables de la alimentación, la estimulación temprana y la actividad cotidiana del hogar y de los niños atendidos. En la medida que se va a solicitar a las madres comunitarias proporcionar los datos o la información sobre algunos de los posibles efectos o impactos de su gestión, tenemos que otorgarles incentivos o motivaciones para ese trabajo. Sino se les proveen las motivaciones adecuadas, se corre el peligro de no contar con los datos de manera consistente y oportuna y obtener datos de dudosa confiabilidad.

Este riesgo se presenta porque la percepción de irrelevancia o escasa importancia del dato hace que el

sencillo acto de enviar alguna información baste para cumplir con el requisito, sin prestar atención a la calidad del dato. Si los que proveen la información no perciben la relevancia y no ven ningún beneficio directo de participar en la recopilación de datos, no tendrán motivación para invertir esfuerzos en su recopilación y registro.

Por lo tanto, es indispensable incentivar el trabajo de las personas responsables de la recopilación y/o el registro de datos necesarios. Los incentivos no consisten solamente en un pago por el dato entregado. Mas bien, incluyen la creación de conciencia sobre el papel que juegan los datos en la mejora de la gestión o sobre los usos que se darán a la información algún beneficio relacionado con la información misma.

Los flujos mismos de información pueden ser motivadores, siempre y cuando sean bi-direccionales o multi-direccionales. Es decir, la provisión de información que es de interés o de utilidad para los gestores puede por si misma incentivarles para que continúen participando en el registro o recopilación de datos de buena calidad. Si los gestores más cercanos a la población objetivo registran datos y los remiten a un nivel de gestión más agregado, ese nivel puede agregarlos, analizarlos y volver a remitirlos a los establecimientos más desagregados, para que éstos puedan comparar los indicadores sobre su gestión en relación con los de otros establecimientos, o con sus gestiones pasadas o comparados con algunos estándares. Esta información de alguna forma les sirve de retroalimentación y les señala trayectorias para mantener y/o fortalecer su gestión. A su vez, les brinda evidencia que los datos recopilados son de algún uso o interés y les motiva a continuar y/o mejorar su recopilación.

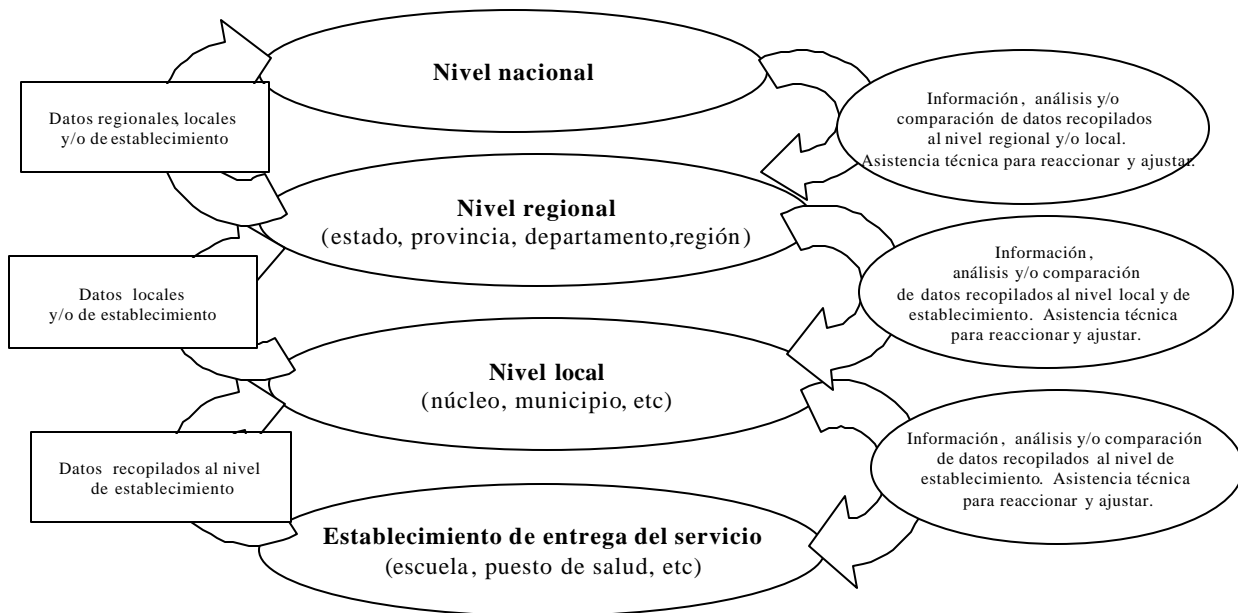
Otra motivación que promueve y enriquece una percepción de la pertinencia de los datos recopilados en el proceso de evaluación consiste en una retroalimentación de los gestores centralizados hacia los gestores locales, con base en la información proveniente de dichos datos. Si existe una comunicación fluida que muestra lo que se está concluyendo sobre el diseño, la gestión o la dinámica de la iniciativa, con base en el análisis y la comparación de datos, los gestores inmediatamente puede percibir la utilidad de los datos y comprometerse en la recopilación. Por supuesto, esta comunicación, a su vez, puede orientarse a la introducción de mejoras en el programa, por medio de diálogo y asistencia técnica. El diálogo resultante puede generar nuevas percepciones o perspectivas en los procesos de análisis e interpretación de los datos de evaluación. Así, la incorporación de flujos bi-direccionales o multi-direccionales de información pueden hacer que la evaluación produzca frutos inmediatos por medio del enriquecimiento del programa y también sus frutos indirectos, por medio de la mejora de los compromisos en los procesos de recopilación, envío y análisis de los datos.

El gráfico 4 ilustra un flujo de información de esta naturaleza: los datos recopilados al nivel de establecimiento (además de retroalimentar directamente al establecimiento) se remiten al nivel local, donde pueden ser analizados, agregados y/o comparados con los provenientes de otras instituciones en la misma localidad. Los resultados de estos procesos se devuelven a los establecimientos locales, con el propósito de guiar o fortalecer la gerencia y, a su vez, motivar el enriquecimiento de la información. La localidad puede basarse en los resultados derivados por los datos locales para reconocer éxitos, para ofrecer asesoría o para ajustar sus estrategias con respecto a los establecimientos. Los datos locales fluyen también a los niveles regionales, donde pueden ser analizados, agregados y/o comparados con los que

proviene de otras localidades. Las regiones, a su vez, remiten datos a los gestores del nivel nacional y también devuelven información valiosa para los gestores locales. Esta retroalimentación también se produce en el nivel nacional, en sus esfuerzos para apoyar a los niveles regionales.

De los flujos bi-direccionales o multi-direccionales de información, lo que esperamos promover es un uso efectivo de la información generada en el proceso de evaluación. Si vamos a implementar efectivamente un paradigma de gerencia que está enfocado en el logro de mejoras eficientes y equitativas en las condiciones de vida, indudablemente los gerentes necesitan contar con una herramienta que les permite conocer en todo momento el estado de las actividades y los productos que se están manejando, los logros sociales que se pueden estar produciendo y las relaciones entre los dos. Es decir, el gerente requerirá de un proceso continuo de monitoreo y evaluación.

Gráfico 4. Flujos de información que alimentan y retroalimentan



Un gerente totalmente comprometido con este nuevo paradigma tendría incentivos naturales para usar un proceso de evaluación para mejorar la gestión y afectar el cambio social. De hecho, este uso induciría a los gerentes a asegurar que haya ciertas reacciones para los casos en que las evaluaciones indiquen que se han logrado los objetivos buscados y otras, claramente diferentes, para aquellos que indiquen que no se lograron los objetivos buscados.

La cultura gerencial que facilitarían y promovería el uso efectivo de la evaluación, como instrumento aliado del gerente, tendría por lo menos cuatro características particulares:

- *Sería una cultura gerencial que permitiría la equivocación y el ajuste correspondiente.* Una cultura gerencial moderna, orientada al logro de cambios sociales eficientes y equitativos, incentivaría la flexibilidad y la innovación, como mecanismos para asegurar el logro de los objetivos máximos deseados. Permitiría a los equipos gestores probar estrategias que parecen ser caminos idóneos para el logro de las transformaciones deseadas, siempre y cuando hubiera herramientas que les muestran de manera oportuna la efectividad y eficiencia de los resultados. Por supuesto, puede tolerarse una equivocación siempre y cuando exista la capacidad para identificar una estrategia ineficaz, y para hacer los cambios y ajustes necesarios sobre la marcha. La cultura gerencial que promueve innovación dinámica, entonces, no sólo impulsa el uso de la evaluación, lo demanda como herramienta indispensable de la gerencia.
- *Sería un contexto gerencial en que los que reciben la información tendrían autoridad dentro de la organización para utilizarla y hacer las modificaciones del caso.* ¿Por qué solicitar a los directores de escuela evaluar el desempeño de los docentes, si no tienen capacidad o autoridad para implementar cambios, para exigir modificaciones en el desempeño e, incluso, para no denegar el contrato del docente? ¿Por qué pedir a las madres comunitarias pesar y medir a los niños en su cuidado, si ellas no cuentan con los recursos y asignaciones para modificar la alimentación de los niños, y con éstos promover el crecimiento de todos? Un contexto gerencial que estimula el uso de la información también permite que los que tienen la información pueden actuar sobre ella, siempre en función de los objetivos deseados.
- *Sería un contexto en que los incentivos organizacionales y gerenciales favorecerían la utilización de la información.* Los contextos gerenciales siempre tienen incentivos – explícitos o implícitos. Existen algunos en forma de premios o pagos por mérito o logro; también hay alicientes en forma de reconocimientos. De no existir estímulos de esta naturaleza, hay incentivos por omisión, que típicamente impulsan comportamientos inconsistentes con los objetivos organizacionales. En un contexto gerencial moderno idóneo para las iniciativas sociales, los incentivos – sean éstos pecuniarios o de reconocimientos o criterios que se utilizarán en las evaluaciones de desempeño – promoverán el uso de la información generada en los procesos de evaluación. Los alicientes marcarían hitos o valores meta o reconocerían logros en función de los datos o información generados por el proceso de evaluación. De esta manera, informarían a los equipos gestores en lo que realmente importa –el cumplimiento de diferentes objetivos especificados en el marco conceptual del proceso de evaluación.
- *Por último, sería un contexto gerencial donde existan mecanismos de ajuste.* El empleo de la información generada en el proceso de evaluación es viable solamente si hay mecanismos de ajuste o, sea, que se dispone de suficiente flexibilidad para permitir que los gerentes utilicen la evaluación para reconocer que se necesita redefinir caminos y que efectivamente los pueden redefinir. Esto implica la existencia de mecanismos que permitan la reasignación de recursos humanos, físicos y financieros; requiere autoridad para redefinir las estrategias operativas y/o para modificar las características del

bien, servicio o información que se está ofreciendo, con tal de lograr los objetivos deseados. Este contexto gerencial se caracteriza por regulaciones muy diferentes a las que típicamente han caracterizado las administraciones públicas de finales del Siglo XX.

Ahora bien, sabemos que el cambio en los paradigmas gerenciales no se producen de la noche a la mañana. La cultura gerencial va a cambiar paulatinamente, particularmente en el sector público donde sigue siendo rígidamente reglamentada. ¿Debemos esperar, entonces, que se produzca un cambio en las actitudes y en las reglamentaciones y convenciones gerenciales-administrativas, para luego responder a las demandas de procesos de evaluación rigurosos?

Nuestra respuesta sería un contundente no. En lugar de esperar que se produzcan cambios gerenciales de fondo para luego avanzar sobre los procesos de evaluación, podríamos utilizar estos mismos procesos para promover cambios gerenciales profundos. Procesos de evaluación en que participan múltiples involucrados y se genera valiosa información para mejorar la gestión podrían ser una fuerza motivadora de otros cambios. La fuerza de la información generada podría ser utilizada para apoyar y apalancar cambios de fondo en los reglamentos y en las prácticas cotidianas de la gerencia en los sectores sociales.

Por lo tanto, recomendamos utilizar la evaluación como una herramienta que motive y facilite cambios gerenciales de mayor profundidad. No obstante, esto implica que va a tener que haber esfuerzos proactivos por parte de individuos y organizaciones convencidos y comprometidos en promover el uso de la evaluación – o más específicamente, el uso de la información generada por la evaluación. Es decir, hasta que la transformación gerencial avance lo suficiente para que una nueva cultura gerencial demande la evaluación como herramienta indispensable, se debe adoptar medidas específicamente diseñadas para promover el uso de la información proporcionada por la evaluación. Entre las posibles medidas que se podrían considerar figuran las siguientes:

- *Definición de valores objetivos y valores de referencia.* Una primera dificultad para el uso de la información surge cuando no se tiene experiencia en el trabajo con un dato o un indicador específico. En ese caso, los usuarios de la información (los gestores y/o los interesados en la iniciativa que se evalúa) requieren referencias que les faciliten la interpretación de la información. Éstas pueden ser estándares especificados por algún referente técnico o por experiencias previas. Los valores de referencia para datos sobre costos podrían expresarse en forma de un rango considerado aceptable, determinado con base en los costos de experiencias previas en la implementación de estrategias parecidas.
- *Vínculo de los indicadores o informaciones con los procesos decisorios.* Los datos o indicadores utilizados en los procesos decisorios adquirirían una importancia inmediata en la medida que formaran parte del diálogo conducente a la toma de decisiones con respecto a los recursos asignados a las iniciativas. Por lo tanto, en la medida que los equipos de gestión demanden datos sobre ciertos fenómenos o ciertas actividades, su monitoreo va a adquirir una significación automática. En la medida que los decisores estipulen que prestarían atención a la evolución de ciertas actividades o resultados, inducirán a los gestores a prestar atención también.

- *Especificación de puntos de decisión.* Para concretar el vínculo de los datos o la información con los procesos gerenciales y decisorios, se pueden especificar algunos puntos de decisión, fijados por plazos o por los valores objetivo de ciertos indicadores. Por ejemplo, se podría decir que de no lograr reducir el costo de pavimentación por metro cuadrado en un 20 por ciento dentro de los siguientes 90 días, habría que reconsiderar las tecnologías aplicadas. Asimismo, se podría acordar que cuando los costos se reduzcan en más de 20 por ciento, se reabriría el debate sobre la extensión contractual. Igualmente, se podría sostener que si no se observa un aumento en la satisfacción de los padres de familia a fines del próximo año escolar, se suspenderá la nueva iniciativa de estudio independiente en lectura y escritura.
- *Definición de pactos, contratos de gestión o desempeño.* El pacto o contrato de gestión (o de desempeño) puede comprometer a los gerentes o al equipo gestor en el logro de determinadas metas, medidas por datos incluidos en los procesos de evaluación.
- *Reconocimiento, incentivos para el cumplimiento de objetivos.* Se pueden definir reconocimientos o incentivos vinculados con datos o indicadores incorporados en los procesos de evaluación. A manera de ejemplo, la administración de las pensiones de seguridad social en el estado de Sao Paulo ha fijado un conjunto de cinco indicadores para monitorear la eficiencia administrativa en la tramitación de pensiones. Periódicamente, publica los valores que cada municipio ha registrado para cada uno de los indicadores y destaca el municipio de mejor gestión y el municipio que más ha mejorado su administración de las pensiones.
- *Desincentivos en caso de no cumplir.* En la misma forma de incentivar el cumplimiento, se puede desincentivar o sancionar el incumplimiento de ciertos objetivos. Nuevamente, la explicitación de expectativas y las consecuencias de incumplirlas puede conducir a los equipos gestores a guiar sus esfuerzos por un seguimiento sistemático de los fenómenos que se desean afectar.

Conclusiones

Es hora de convertir el monstruo diabólico de la evaluación en aliado. Es más, el proceso que tantas veces se ha considerado como diabólico puede, en sí, enriquecer y promover la modernización de los paradigmas y procesos gerenciales. Como tal, ha llegado la hora para que la evaluación asuma un papel no sólo importante sino indispensable en los procesos de gerencia de las políticas, programas y proyectos sociales.

En este ensayo, se ha propuesto que las iniciativas sociales (llámense políticas, programas, planes o proyectos) consisten hipótesis causales que proponen realizar un conjunto de inversiones y/o actividades de manera que causen un conjunto de modificaciones deseadas. Visto así, el monitoreo y evaluación son procesos que hacen un seguimiento sistemático de los esfuerzos de invertir y de gestionar actividades y prueban la hipótesis causal.

De esta manera, el monitoreo y la evaluación son procesos que nos permiten aprender lo que está resultando y lo que no resulta. Aprender que en entornos específicos, una determinada relación causa-

efecto se produce, mientras que en otros entornos, no se genera. Nos permite detectar los ajustes que hay que hacer para facilitar que las actividades se hagan de manera oportuna, eficiente y con la calidad esperada. Identifica los ajustes o las actividades adicionales que tienen que considerarse para producir los efectos esperados. En síntesis, la evaluación permite enriquecer los procesos gerenciales con un aprendizaje dinámico. Lejos de ser un monstruo diabólico, entonces, la evaluación puede tomar una nueva imagen, la de un tutor aliado.

Para facilitar la transformación de la evaluación en un aliado que promueve el aprendizaje y fortalece la gerencia, el primer desafío que tenemos que enfrentar consiste indudablemente en explicitar lo que queremos lograr (y, por lo tanto, explicitar lo que queremos evaluar). La especificación del marco conceptual de la iniciativa social que se propone evaluar, en forma de una jerarquía de objetivos interrelacionados, no sólo permite definir los procesos de evaluación, sino también constituye un insumo clave para orientar la gerencia de las iniciativas. La superación de ese primer desafío, por si solo, consolida y fortalece los procesos gerenciales y de evaluación.

Una vez superado el desafío de la explicitación de lo que se propone lograr, el proceso de evaluación se fortalece en la medida en que superemos los demás desafíos: la eliminación de la brecha cualitativa/cuantitativa; la concertación de indicadores e informaciones necesarios para el proceso de evaluación y la introducción de estrategias e incentivos que aseguran flujos relevantes de la información y que promueven su uso. Al avanzar en estas áreas, se puede ir construyendo un proceso de evaluación que nutre y apoya el proceso gerencial y alimenta al proceso decisorio de información valiosa.

REFERENCIAS

- Attkisson, C.C. et. Al. (compiladores). *Evaluation of Human Service Programs*. New York: Academic Press.
- BID.Oficina de Evaluación. 1997. *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. Oficina de Evaluación. 1994. “Hacia la transformación del sistema de evaluación”, documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carvalho, Soniya and Howard White. 1994. *Indicators for Monitoring Poverty Reduction*. World Bank Discussion Paper #254. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Chelimsky, Eleanor. 1997. (comp.) *Evaluation for the 21st Century – A Handbook*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. 1992. *Evaluación de proyectos sociales*. Siglo Veintiuno de Editores.
- Cook, Thomas D. y Charles S. Reichardt. (comp.) 1979. *Qualitative and quantitative methods in evaluation research*. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Freeman, Howard y Marian Solomon. 1981. “The Next Decade in Evaluation Research” in Robert Levine et al, *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Guba, E. 1987. “What have we learned about naturalistic evaluation?” en *Evaluation Practice*, 8 (1),23-43.
- Guerrero, P. 1993. “Desarrollo de la capacidad nacional de la evaluación: Resumen de la experiencia y posible acción”. Seminario Regional sobre Seguimiento y Evaluación. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Howe, Kenneth. 1988. “Against the Quantitative-Qualitative Incompatibility Thesis or Dogma are Hard” en *Educational Researcher*, 16, noviembre, pp.10-16.
- Howe, Kenneth. 1985. “Two dogmas of educational research” en *Educational Researcher*, 14(8), pp. 10/18.
- Kliksberg, Bernardo. 1993. *Pobreza: Un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*. Caracas: CLAD-FCE-PNUD
- Levine, Robert A. 1981. “Program Evaluation and Policy Analysis in Western Nations: An Overview” in Robert Levine et al, *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Miles, Matthew B. y A. Michael Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Mokate, K.M. 1993. “La evaluación económica de proyectos sociales” en *Desarrollo y Sociedad*, No. 31. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- Moliner, María. 1998. *Diccionario de Uso del Español*. Segunda Edición. Madrid: Editorial Gredos S.A.
- OECD. Comité de Asistencia para el Desarrollo. 1991. *Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo*. París: OECD.
- OECD, Centro para Investigación e Innovación Educativa. 1992. *Los indicadores educativos*

- internacionales de la OECD: Un marco analítico*. Paris: OECD.
- OPS. Organización Panamericana de la Salud. Oficina de Análisis y Planificación Estratégica. 1996. *Enfoque lógico para la gestión de proyectos en la OPS*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Osborne, David y Ted Gaebler. 1992. *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- Parlett, Malcolm Richard y David Hamilton. 1972. *Evaluation as Illumination: a new approach to the study of innovatory programs*. Edinburgh: The University of Edinburgh, Center for Research in the Educational Sciences.
- Real Academia de la Lengua. 1992. *Diccionario de la Lengua Española*, 21a. edición, Madrid: Espasa Calpe, S.A.
- Reichardt, Charles S. y Thomas D. Cook. “Beyond Qualitative versus Quantitative Methods” en Cook, Thomas D. y Charles S. Reichardt. (comp.) 1979. *Qualitative and quantitative methods in evaluation research*. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Rossi, Peter H. y Richard Berk. 1981. “An Overview of Evaluation Strategies and Procedures” in *Human Organization*, Vol. 40, No. 4. pp. 287-299.
- Rossi, Peter H. y Howard Freeman. 1989. *Evaluation: a systematic approach*. Cuarta edición. Newbury Park: Sage Publications.
- Scriven, Michael. 1973. “Goal-free Evaluation” en Ernest R. House (comp.), *School Evaluation: The Politics and Process*. Berkeley: McCutchan.
- Shadish, William, Thomas Cook and Laura Leviton (compiladores). 1991. *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Smith, J.K. y L. Heshusius. 1986. “Closing down the conversation. The end of the quantitative-qualitative debate among educational researchers” en *Educational Research*, 15 (1), 4-12.
- Stufflebeam, Daniel y William Webster. 1980. “An Analysis of Alternative Approaches to Evaluation” in *Educational Evaluation and Policy Analysis*, mayo-junio, pp.70-85.
- Sulbrandt, José. 1992.” “Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público” en Bernardo Kliksberg, *¿Cómo enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*, Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, pp. 149-182.
- Sulbrandt, José. 1993. “La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales” en Bernardo Kliksberg, *Pobreza: Un tema impostergable: nuevas respuestas a nivel mundial*. Caracas: CLAD-FCE-PNUD, pp. 309-352.
- UNICEF. 1991. *Guía de UNICEF para Monitoreo y Evaluación: ¿marcando una diferencia?* New York: UNICEF, Oficina de Evaluación.
- Valadez, Joseph y Michael Bamberger. 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. A Handbook for Policymakers, Managers and Researchers*. Washington, D.C.: World Bank, Economic Development Institute.
- Van Herpen, Max. 1992. “Conceptual models in use for education indicators” en OECD. Centro para Investigación e Innovación Educativa. 1992. *Los indicadores educativos internacionales de la OECD: Un marco analítico*. Paris: OECD.
- Vedung, Evert. 1997. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wholey, Joseph. 1981. “Using Evaluation to Improve Program Performance” in Robert Levine, et al, *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*. Beverly Hills, California: Sage Publications.

Hills: Sage Publications.

Wholey, Joseph. 1983. *Evaluation and Effective Public Management*. Boston: Little, Brown & Company.

Wiesner Duran, Eduardo. 1993. "From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation". World Bank Discussion Paper #214. Washington, D.C.