

CI
ced. 1302/0-01

**ASOCIACIÓN ARGENTINA
DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA**

**CURSO DE POSGRADO
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO - ASAP-FCE (UBA) 2001**

TRABAJO DE TESIS

CONSIDERACIONES SOBRE METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

ORIENTADAS A PROGRAMAS SOCIALES

Lic. Nelson Daniel Moscoloni

Buenos Aires, Diciembre de 2002

INDICE		Página
INTRODUCCIÓN		
1. PRESENTACIÓN DEL TRABAJO.		4
2. METODOLOGÍA UTILIZADA.		5
CAPITULO I		
ESTADO DE SITUACIÓN SOBRE INSTANCIAS DE CONTROL Y SISTEMA DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN		6
CAPITULO II		
ASPECTOS TÉCNICOS BÁSICOS		
1. PLANIFICACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DE GESTIÓN		11
1.1. RELACIÓN ENTRE PLAN ESTRATÉGICO Y PLAN OPERATIVO		11
1.2. RELACIÓN ENTRE EL PLAN OPERATIVO Y EL CONTROL DE LA GESTIÓN		12
1.3. LA RELACIÓN ENTRE EL CONTROL Y LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN		14
1.4. SINTESIS		18
CAPITULO III		
SISTEMA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES		19
1. INTRODUCCIÓN A LA TEMÁTICA		19
1.1 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES		20
1.2 CONCEPTOS GENERALES		21
1.2.1 Las políticas, programas o proyectos sociales		21
1.2.2 La evaluación o la gestión.		21
1.2.3 La evaluación de programas sociales		21
1.3 EVOLUCIÓN EN LOS ESTILOS DE EVALUACIÓN		22
1.4 DILEMAS ENTRE CUANTITATIVO y CUALITATIVO		24
2. EL PROCESO EVALUATIVO		25
2.1 RESISTENCIAS Y CONFLICTOS EN EL PROCESO		25
2.2 LA EVALUACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN		26
2.3 LA EVALUACIÓN PARA EL APRENDIZAJE		26
2.4 EL RIGOR METODOLÓGICO		27
2.5 EL PROCESO DE EVALUACIÓN		28
3. EL SISTEMA EVALUATIVO		29
3.1 LINEAS DE BASE DE UN SISTEMA EVALUATIVO		29
3.2 LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN		30
3.2.1 Fundamentación diagnóstica de proyectos		30
3.2.2 Coherencia del proyecto en relación con las prioridades surgidas del diagnóstico		30
3.2.3 Potencialidad del proyecto en el contexto local		30

3.2.4	Pertinencia de las estrategias de intervención planteadas en relación con la problemática a abordar	30
3.2.5	Formulación del plan de trabajo: objetivos, actividades y recursos requeridos	31
3.2.6	Descripción y cuantificación de las metas de beneficiarios.	32
3.2.7	Adecuación entre la estrategia y la metodología de seguimiento y evaluación	32
3.2.8	Atributos estratégicos de la acción social en la formulación del proyecto	32
3.2.9	Adecuación de la estrategia para la sustentabilidad del proyecto	34
4.	EL MODELO EVALUATIVO	36
4.1	EL DISEÑO DE UN MODELO	36
4.1.1.	Atributos del modelo	36
4.1.2.	Componentes del modelo	37
4.1.3.	Determinación de dimensiones del modelo evaluativo	38
4.1.4.	Apertura de dimensiones en variables e indicadores	39
4.1.5.	Las técnicas y las fuentes	41
4.1.6.	Preguntas orientadoras	41
4.1.7.	Matriz síntesis del modelo evaluativo	42
4.1.8.	El Instrumento Valorativo: un modo de cuantificar lo cualitativo	42
4.1.9.	Transferencia y ajustes del modelo evaluativo	43
4.1.10.	La participación de los actores - Intersubjetividad	44
4.1.11.	Emisión de juicios valorativos debidamente fundamentados y de recomendaciones	45
4.1.12.	El “feed back” o devolución de los hallazgos evaluativos	46
	CAPITULO IV	
	CONCLUSIONES	49
	ANEXO	
	GLOSARIO DE TÉRMINOS	52
	FUENTES DE INFORMACIÓN - BIBLIOGRAFÍA	53

CONSIDERACIONES SOBRE METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN ORIENTADAS A PROGRAMAS SOCIALES

INTRODUCCIÓN

1.- PRESENTACIÓN DEL TRABAJO

El presente trabajo fue realizado con el fin de ofrecer un aporte a la discusión relativa a la temática de sistemas, técnicas, modelos y procesos de evaluación y de control público, en este caso orientados a políticas y programas sociales, intentando exponer y reunir las diferentes posturas técnicas y metodológicas de abordaje.

Dadas las características particulares que posee la temática social y por ende sus metodologías de abordaje, la mayor parte del presente trabajo está dirigida a exponer la visión que sobre la misma han expuesto aquellos profesionales del ámbito de las ciencias sociales, sin querer desmerecer de modo alguno el aporte realizado por otros profesionales y las diversas herramientas desarrolladas para dar cumplimiento en forma adecuada a las funciones de control interno o externo.

Por otra parte, la elección de la temática resulta del entendimiento de la complejidad que presenta el abordaje de análisis de la multiplicidad de programas sociales que están implementados a nivel nacional, principalmente originado en las carencias informativas que tradicionalmente presentan, no relacionadas a las necesidades o carencias que los mismos pretenden cubrir, sino a los aspectos vinculados a sus diseños, alcance, grado de cobertura, demanda potencial, demanda insatisfecha, impacto pretendido alcanzar, indicadores para seguimiento, entre otros, que a priori pueden resultar básicos, pero que en la práctica no resultan expuestos o definidos debidamente.

Es por ello que se considera que debiera insistirse, desde todo ámbito posible, en seguir formando conciencia entre los funcionarios públicos que tienen la responsabilidad tanto de la toma de decisiones, desempeñándose en roles de planificadores y/o administradores, como aquellos que desempeñan funciones de contralores internos o externos, acerca de la importancia que poseen todas las herramientas desarrolladas a sus efectos como vínculo para el desarrollo eficiente de las distintas fases de la gestión.

Asimismo, no puede desconocerse que existen y persisten fallas en la gestión de la Administración Pública que están estrechamente relacionadas con la falta de una debida coherencia entre lo que se planifica y lo que se ejecuta, entre lo que se ejecuta y lo que se controla y entre lo que se controla y lo que se evalúa. De tal modo, las acciones encaradas actualmente parecen dirigirse hacia lados diferentes y consecuentemente se dificulta la obtención de los resultados buscados o esperados.

Los instrumentos jurídicos que rigen la planificación y el presupuesto, si bien incorporan normas específicas, éstas no implican una clara exigencia hacia quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante las funciones en materia de planificación y de control de la ejecución de los recursos.

En la medida en que la gestión no sea evaluada adecuadamente, sobre la base de verificar si realmente se está aportando a lo pretendido alcanzar a través de

determinadas políticas, difícilmente se desarrollarán gestiones productivas como las que son dables de esperar por la población.

El trabajo que se presenta se encuentra organizado por capítulos. En el primero se intenta brindar una apreciación sobre el estado de situación de las instancias de control y los sistemas de evaluación de gestión, sus limitaciones y cómo debieran desempeñarse.

En el segundo capítulo se presenta una descripción de aspectos técnicos relacionados con las funciones de planificación, control y evaluación de la gestión, y cómo se encadenan estas actividades.

En el capítulo tercero, luego de una breve introducción sobre la importancia de la temática social, se expone una síntesis extraída de diversos trabajos realizados principalmente por profesionales que provienen del campo de estudio de las ciencias sociales, que aportan su particular visión sobre la temática elegida para el presente trabajo, y que constituyen la parte fundamental del mismo.

Por último, en el capítulo cuarto, se presenta una breve reflexión a manera de conclusión.

Como anexo se incorpora un glosario de términos relacionados con el tema que se desarrolla y las fuentes sobre las cuales se realizó este trabajo.

2.- METODOLOGÍA UTILIZADA

Para este trabajo se revisaron textos de autores de corrientes diversas y trabajos presentados principalmente en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, Noviembre 2001, tanto de profesionales del campo de las ciencia económicas como de las ciencias sociales, considerando muchas veces visiones contrapuestas sobre similar temática, quienes han investigado temas relacionados con la Evaluación de Políticas y de Programas Sociales así como de Gerencia Estratégica, Planificación, Auditoria de Gestión y desarrollo de Modelos y de metodologías de abordaje, entre otros.

En resumen, puede decirse que se realizó una combinación entre la revisión teórica documental de los trabajos considerados para el presente, intentando mostrar en un mismo documento las mencionadas posturas pero dando, adrede, mayor importancia a la visión proveniente de las ciencias sociales, en razón de considerarlas menos divulgadas, todo ello a través del filtro que la práctica personal en la labor de auditoría externa e interna desarrollada en organismos nacionales me ha proporcionado.

CAPITULO I

ESTADO DE SITUACIÓN SOBRE LAS INSTANCIAS DE CONTROL Y LOS SISTEMA DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN

En el estado actual de las capacidades públicas, se destacan cuatro grandes temas que constituyen las áreas de atención que resulta necesario observar para mejorar sus resultados:

- La limitada capacidad disponible de recursos e infraestructura gubernamental para hacer frente a las demandas crecientes de los ciudadanos;
- El centralismo;
- La carencia de una administración que promueva la profesionalización de los servidores públicos; y
- Las deficiencias que evidencian los mecanismos de medición y evaluación de gestión.

Actualmente podría mencionarse que se plantean como principales retos para lograr una Administración Pública más eficiente y efectiva; vencer las prácticas de corrupción e impunidad; desarrollar el recurso humano; involucrar a la sociedad en la gestión; hacer que se respeten los derechos de los ciudadanos; y construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales.

Para ello resultar necesario:

- Crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y efectuar el seguimiento sobre las acciones encaradas
- Establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno que ajusten su labor a las necesidades de la sociedad
- Definir las prioridades, metas y estrategias para saber con exactitud cuál es el resultado que se debe alcanzar, cuáles los instrumentos a utilizar y cuál es el tiempo para alcanzarlo, creando y coordinando un sistema de evaluación que posibilite realizar un acabado seguimiento sobre las acciones mencionadas.

Al respecto, tradicionalmente la gestión en la administración pública se ha evaluado fundamentalmente en base a los niveles de gasto autorizados. Esto, evidentemente no es suficiente, ya que por lo general, se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos buscados. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar adecuadamente criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir, lo que ha generado innumerables deficiencias en el logro de objetivos y en la cobertura de las metas.

Paralelamente, se ha dado énfasis a verificar el cabal cumplimiento al marco jurídico administrativo, así como a detectar irregularidades o ilícitos, mientras que se han descuidado aspectos básicos tales como, la forma en que se consiguen las metas, la eficiencia en el manejo de los recursos y, principalmente, la efectividad de

los programas y el impacto de éstos en la sociedad.

Conforme al funcionamiento del actual sistema de autorización y control presupuestario, parecería que el apego a la normatividad jurídica es condición no sólo necesaria, sino suficiente para alcanzar una gestión satisfactoria en el servicio público. Asimismo, podría considerarse que la mayor importancia para los administradores pareciera ser la utilización de la totalidad de los recursos asignados, al hecho de cumplir eficazmente con los objetivos institucionales, ya que a falta de elementos de soporte, con frecuencia, la justificación del presupuesto solicitado para el siguiente ejercicio fiscal depende, en gran medida, del monto ejecutado en el año inmediato anterior, lo cual, evidentemente, no debiera seguir siendo de este modo.

Los agentes y las dependencias gubernamentales necesariamente deben incorporar otros criterios, tales como la contribución de los programas a los objetivos nacionales, provinciales o municipales o bien de desarrollo, puesto que las asignaciones presupuestarias autorizadas quedan etiquetadas para ser utilizadas sólo en el rubro de gasto correspondiente, mientras que la mayor parte de las transferencias están sujetas a autorización previa. El cumplimiento de la normativa determina que se pierdan de vista los objetivos institucionales de los programas, y esta política, al sumarse a otras medidas relativas al uso de los recursos, elevan los costos para la sociedad por inflexibilidad y lenta capacidad de respuesta de las instituciones oficiales.

Otro factor que ha dificultado una administración orientada hacia los objetivos y a la evaluación de resultados, lo constituye la uniformidad del conjunto de reglas relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros, que si bien pueden parecer razonables en lo general, no permiten adaptarse a la diversidad de circunstancias a las que se enfrenta la administración pública para otorgar una gran variedad de servicios y cumplir con una multiplicidad de tareas económicas, sociales y culturales, muy diferentes entre sí.

Por otra parte, se destaca la ausencia de un acuerdo o consenso respecto a las obligaciones y compromisos de las instituciones en cuanto al cumplimiento de estándares de calidad de servicios que deben ofrecer a sus usuarios, así como la utilización de parámetros de medición relevantes para evaluar la gestión o la eficacia de las acciones que deben realizarse atendiendo a la naturaleza de sus actividades. Resulta común el uso de unidades de medida poco significativas que se refieren a los medios utilizados, los cuales no necesariamente son representativos de los objetivos que se persiguen.

Además, el proceso de evaluación se ha visto limitado o dificultado por la falta de sistemas de información electrónicos (o bien de su inadecuada utilización) que concentren la evolución cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental, no sólo en materia de gasto, sino también en lo referente a su efectividad y eficiencia.

Esta deficiencia va en desmedro del favorecimiento de la determinación y difusión de los costos, así como de parámetros representativos que reflejen el grado de satisfacción de los usuarios respecto de los resultados de la gestión de las instituciones, en cuanto a calidad y oportunidad de los mismos.

En definitiva, el proceso de rendición de cuentas no resulta capaz de satisfacer las expectativas de información que necesita la opinión pública. Además, no se visualiza una interacción directa entre el gobierno y los ciudadanos para

evaluar y discutir abiertamente el cumplimiento de los objetivos y las tareas encomendados a las instituciones públicas.

Una administración pública transparente, accesible, moderna y eficiente, es una demanda constante de los ciudadanos, siendo para las instituciones, una exigencia de la vida democrática.

De tal forma, los objetivos reiteradamente pretendidos de transformar a la Administración Pública en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, destinada a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad en cuanto a combatir hechos de corrupción o de impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, mediante el ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas, continúan siendo una reiteración en las demandas y denuncias de la ciudadanía.

Dado lo mencionado, y con el fin de avanzar en la temática elegida para el presente trabajo, debieran considerarse, complementariamente, tanto el control presupuestario vigente como la realización de una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, su orientación efectiva a las poblaciones objetivo y su vinculación con las demandas y necesidades de la población, con el fin de:

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación de gestión y de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos una mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia.
- Prevenir y detectar acciones de corrupción y, en el caso de eventuales infracciones por parte de los servidores públicos, poder sancionar adecuada y oportunamente.

Pero esto sólo podrá lograrse a partir de la definición de objetivos claros a nivel institucional e intermedio, que vinculen programas, acciones o servicios concretos, con metas significativas y cuantificables en términos de resultados, a través de instrumentos tales como:

- Indicadores de gestión
- Sistemas de información oportuna
- Fortalecimiento de los órganos internos de control.

Por su parte, las deficiencias no solo se producen por falta de recursos, sino también por la inadecuación de que expone la institucionalidad frente al contexto económico y social. No obstante los esfuerzos realizados para encarar reformas, que luego quedan trucas, la arbitrariedad o la discrecionalidad todavía no han podido ser reemplazadas por el mérito y la ley; al menos en la medida que reclama la urgencia del desarrollo.

Las estrategias, entonces, deben desplazarse de la reforma de las políticas hacia la reforma de las instituciones. Las reformas de las políticas no resultan ser suficientes para garantizar el éxito de los gobiernos; la democracia multipartidista no basta para asegurar el éxito político democrático; mejores leyes no equivalen a mejor justicia; y es por ello que resulta necesario adaptar y mejorar las instituciones

a través de las cuales se produce y es medida la actividad económica, política, legal y administrativa.

Consecuentemente, y contrariamente a lo que muchos piensan, la administración pública no debiera tender a buscar menos gobierno y menos funcionarios, es decir un estado eminentemente estratégico, sino que será necesario ir estableciendo sistemas de información y de incentivos que permitan estimular la productividad, la descentralización y la participación, y que desincentiven el abuso, la corrupción y la impunidad.

A partir de ello, podrá ser posible concebir a las instancias de control y supervisión como elementos determinantes de los sistemas de evaluación de la gestión.

Se debe evolucionar hacia una idea de política de Estado entendida como aquella que se refiere o se dirige hacia un objetivo común que comparte toda la sociedad, las fuerzas políticas y las organizaciones sociales, como fundamento para alcanzar el desarrollo económico que permita obtener mayor justicia social, el bienestar de las mayorías y la vigilancia del estado de derecho; lo que, al mismo tiempo, no puede lograrse si no se cuenta con una base material sólida, suficiente, sostenible y sustentable a lo largo del tiempo.

Las Leyes de Presupuesto, en este contexto, son reflejo de estos principios. Para las instituciones de control, en el ámbito de sus respectivas competencias, queda la vigilancia del ejercicio presupuestal que conlleva la ejecución de los planes y programas a desarrollar para contribuir al logro de estos objetivos, y es aquí donde se ubican las instancias de control y supervisión como elementos determinantes del sistema para la evaluación de la gestión. En ese sentido, es importante evaluar los instrumentos y políticas disponibles para el trabajo de los organismos de control en materia de fiscalización y control de los recursos, así como de diagnóstico, con énfasis en las labores correctivas y la prevención.

De lo expresado hasta aquí se desprende que las actividades de control y supervisión son parte fundamental en las organizaciones gubernamentales, sobre todo en etapas de transición como las que experimenta la Administración Pública. La ejecución puntual y transparente de los recursos económicos representa entonces un valor agregado a los programas de gobierno, incidiendo en la calidad de vida de los ciudadanos y generando el proceso de desarrollo requerido.

Para ello, es necesario evaluar lo realizado por la administración con base en los resultados, y no verificar sólo el cumplimiento de la normatividad, del análisis de un concepto aislado o del simple reporte de datos que, en la mayoría de los casos, no son suficiente reflejo de los resultados obtenidos. Se deben añadir a estos elementos tradicionales, el grado de eficacia y efectividad con que se alcanzan los objetivos institucionales y la manera en que se cumplen los programas.

Trabajar con este enfoque permite, básicamente:

- Redefinir programas que no permitían canalizar recursos a la sociedad con la debida oportunidad;
- Orientar programas en los que no se identifica claramente a los beneficiarios;
- Simplificar trámites para otorgar servicios a la colectividad; y,
- Adecuar las acciones del gobierno en razón de la opinión de los beneficiarios de los programas.

Todo esto cambia el concepto tradicional de administración pública y, por lo tanto, tendrá que cambiar también la práctica de control.

Por ello, resulta importante considerar que la administración pública no puede verse acotada a su dimensión política, sino que debe reconocer a las instituciones, no como simples organizaciones que puedan cambiarse arbitrariamente, sino como construcciones del proceso social, con responsabilidades y componentes humanos que poseen dinámicas e intereses propios, que hacen de ellas organismos con relativa autonomía, por lo que requieren un tratamiento específico desde la óptica del cambio y el desarrollo organizacional.

DESCRIPCIÓN DE ASPECTOS TÉCNICOS BÁSICOS

1. PLANIFICACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN DE GESTIÓN

1.1. RELACIÓN ENTRE PLAN ESTRATÉGICO Y PLAN OPERATIVO

Los planes estratégicos conciben al ámbito organizacional como dinámico: Se caracterizan por integrar una visión de corto, mediano y largo plazo; se orientan a organizaciones públicas; racionalizan la toma de decisiones; y se basan en la eficiencia institucional.

Esta concepción presenta las siguientes ventajas:

- Sirve como herramienta básica de apoyo al proceso de toma de decisiones en todos los niveles y áreas de la organización.
- Disminuye el nivel de incertidumbre y riesgo, dado que considera la incidencia de la coyuntura sobre la realidad a intervenir.
- Coadyuva a la creación y mantenimiento de un control continuo y permanente.
- Permite elevar los niveles de eficacia, eficiencia y coordinación.
- Es un mecanismo para la participación.

Para la formulación de la estrategia se parte de una posición previa debidamente identificada para luego pasar a estudiar las responsabilidades y presiones sociales para conocer las condicionantes socio-políticas; se analiza el entorno y se hace un análisis comparativo de recursos. Estos análisis permiten la identificación de oportunidades y amenazas. También deben revisarse los valores y relación de fuerzas de la dirección, todo ello para tomar decisiones sobre la necesidad o no de definir una posición nueva más ventajosa.

En la primer fase donde se realiza el diagnóstico estratégico se parte de la descripción de la situación actual. Para ello se revisan los síntomas situacionales, es decir se hace el análisis externo para conocer en el entorno ventajas y desventajas- y se hace el análisis hacia el interior de la organización para detectar debilidades y fortalezas ubicando a la institución en una posición de autocrítica constructiva.

También se revisa el marco jurídico-legal, las leyes, decretos, reglamentos, etc., que rigen la institución, de manera de conocer si está actualizada o si por el contrario debe ser reformada o cambiada, y también para saber si se está actuando con apego a la normativa legal.

Se verificará si las metas y los objetivos se están logrando, con cuántos y cuáles recursos, cuál es su estado económico-financiero, hacia donde se dirige la organización y cuáles son sus principales fallas.

Todo este diagnóstico permitirá al planificador y a la gerencia, tener una visión integral de lo que está ocurriendo y del rumbo que lleva la organización. Ello permite reflexionar sobre la adecuación de la misión actual y si requiere ser ajustada o sustituida por una nueva que oriente los esfuerzos en el futuro.

Deberá estar en condiciones de contestar a las siguientes preguntas:

- ¿Con qué se cuenta?
- ¿Qué es lo que se quiere hacer?
- ¿Qué es lo que se puede hacer?
- ¿Qué es lo que se debe hacer?
- ¿Qué es lo que se está haciendo?

En resumen, la misión nos dice qué es la organización.

Los elementos básicos de una estrategia son: un conjunto de objetivos y una trayectoria a seguir, la cual estará expresada en acciones, programas y proyectos.

Con todos los análisis realizados, se tiene información suficiente para definir también los objetivos, las metas y las estrategias funcionales.

Surge entonces el planteamiento estratégico, es decir, la definición de bajo qué modalidades se ejecutarán las decisiones de la organización, que generalmente se traducen en programas que conducirán a la obtención de metas o resultados posibles. Estas requieren del empleo de recursos económicos, que deben estar reflejados en el plan operativo y el presupuesto.

El plan operativo se formula indicando la información detallada sobre operaciones, responsables, actividades, insumos, costos de los insumos, metas físicas, unidades de medida, lapsos de ejecución, productos y resultados.

Por su parte, el presupuesto ofrece información detallada sobre proyectos, actividades, recursos, responsables, etc., y ambos deben ser compatibles. Esta compatibilidad muchas veces no se consigue, ya que se formulan los presupuestos antes de formular los planes operativos, lo que es realmente incongruente.

1.2. RELACIÓN ENTRE EL PLAN OPERATIVO Y EL CONTROL DE LA GESTIÓN

Para la formulación de un Plan Operativo se parte de la identificación previa de problemas o necesidades.

Como siempre, existen muchos problemas y hay demasiadas necesidades, por lo cual deben establecerse prioridades.

En los problemas, deben identificarse las *Causas Críticas* que más se repiten con el objeto de atacarlas con el diseño de las *Operaciones del plan*.

Mediante estas operaciones debe darse respuesta a las demandas y posibles soluciones a las necesidades.

Por lo tanto, tenemos entonces operaciones para solucionar problemas y operaciones para solucionar necesidades, a partir de las cuales, la organización gubernamental puede desarrollar las Políticas Públicas que le competen, coordinar el desarrollo de políticas compartidas, alcanzar la misión de cada unidad administrativa y aplicar el sistema de seguimiento, evaluación y control de gestión.

Los procesos de Planificación Operativa están a cargo de diferentes personas naturales en diferentes niveles organizativos. Se pueden considerar al menos tres niveles:

- **Político:** En el cual debe existir sólo una persona natural que responde ante

el colectivo.

- **Administrativo:** Nivel comprendido entre el cargo más alto y el cargo de unidad administrativa / operativa más bajo.
- **Técnico:** En el que se incluyen los jefes de las unidades organizativas que ejecutan las operaciones y los responsables naturales de las operaciones.

De esta manera la tecnología de planificación operativa determina a una persona con nombre y apellido (concepto de responsabilidad natural) reportando a un nivel de responsabilidad técnico-política, por ejemplo un director, y este director reportando a un nivel de responsabilidad política, por ejemplo un gobernador.

Lo que se ha descrito anteriormente es el equivalente al *Sistema de Petición y Rendición de Cuentas*. Quienes rinden cuenta son personas naturales. En la práctica no sirve o no resulta suficiente la responsabilidad institucional. Todo pedidor de cuenta debe ser un rendidor de cuenta. Esto significa que el objeto de la cuenta debe definirse en productos y resultados. Aquí es donde se observa claramente la vinculación Plan Operativo – Control de la Gestión.

La Planificación Operativa resulta útil porque:

- Posibilita el cálculo de indicadores de eficiencia (insumos-producto), de eficacia (producto-resultados), y de efectividad (balance entre efectos deseados y no deseados).
- Articula el Plan con el Presupuesto por Programas.
- Permite convertir funciones en actos de producción organizacional acotados en tiempo, lugar, cantidad, calidad y costo.

La Planificación Operativa se aplica para:

- Maximizar las funciones Eficiencia, Eficacia y Efectividad que la organización gubernamental debe mejorar continuamente.
- Expresar las políticas públicas que le competen a la organización gubernamental, en actos de producción definidos y acotados en cantidad, calidad, espacio, con asignación de las responsabilidades.
- Disminuir la brecha entre la situación objetivo y/o la situación resultante, o entre la misión nominal y la misión real de las unidades que gerencian los planes y programas.
- Elevar la capacidad de la organización gubernamental frente al sistema gobernable (sociedad); la gobernabilidad de éste; y la eficacia política del gobernante y su equipo.

En otro orden de ideas, puede afirmarse que el *Plan Operativo* comprende, en general, cinco (5) tipos de programas:

- Programas de reforma y actualización de la organización.
- Programas de formulación y coordinación de políticas públicas.
- Programas de regulación (actos de regulación)
- Programas para generación de obras (bienes de capital)
- Programas sociales.

La interacción entre los sistemas y los actores que constituyen el sistema gobernante depende de los mecanismos de control que los relacionan entre sí, en función de la respectiva Política Pública y de los productos y resultados que en el espacio de dicha política se generan y obtienen.

Para que el sistema gobernante logre la complejidad, heterogeneidad y orden que requiere la eficacia en el sistema gobernable (población), es preciso que ninguno de los actores de aquel se encuentre aislado o desconectado, a través de las actividades que realiza, del producto y sus resultados.

El control debe entenderse como el envío de mensajes que producen cambios efectivos en el comportamiento del receptor, los cuales, en el caso de los planes operativos de las Políticas Públicas, son objeto del Informe de Control de Gestión y de la respuesta del responsable administrativo y del responsable político en términos de las correcciones a que haya lugar.

Cuando el Plan se ejecuta debe controlarse; es decir, las operaciones requieren ser reguladas para generar el producto y obtener los resultados esperados.

El control del Plan opera, a nivel de las actividades, sobre la metas, los costos, la disponibilidad presupuestaria y financiera, el tiempo de ejecución y la gestión del responsable de la actividad. La retroalimentación, es decir la información sobre la ejecución de actividades, permite aplicar las correcciones necesarias.

La información para el control es aquella vinculada al Plan Operativo, en el cual se precisan los insumos, productos y resultados esperados así como los actores que lo viabilizan o inviabilizan.

El Sistema de Control es, primaria y básicamente, un sistema de control del Plan Operativo.

El Control de Gestión es, genéricamente, la medición y corrección del desempeño de la organización, a los fines de asegurar el cumplimiento de los objetivos y planes diseñados para su consecución. Por otra parte, un aspecto importante a considerar es una necesaria cultura en la planificación participativa por parte de la población, que requiere un proceso de educación ciudadana, la cual debe ser incentivada y apoyada desde todas las instituciones relacionadas a participación, educación y comunicación.

1.3. LA RELACIÓN ENTRE EL CONTROL Y LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN

Puede afirmarse que uno de los principales problemas que presentan los órganos de la administración pública contemporánea es la corrupción que, en la mayoría de los casos, se encuentra asociada a la falta de control de gestión, facilitando actos ilícitos derivados del uso indebido de recursos públicos en beneficio de particulares y terceros.

Los sistemas de control generalmente están orientados al aspecto de legalidad y regularidad contable, en detrimento de los criterios de eficiencia, economía, eficacia y principalmente, de impacto o efecto en la comunidad. Por ello, la capacidad sancionadora indispensable en el contexto del control público carece de la debida fortaleza.

La Evaluación de la Gestión es el proceso mediante el cual se examinan y evalúan las actividades realizadas en un sector, entidad, programa, proyecto o

actividad, con el fin de verificar el cumplimiento de la legalidad, determinar su grado de eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto; así como de promover la correcta administración del patrimonio público, a efectos de dar recomendaciones e introducir correctivos, o si así lo amerita, aplicar sanciones.

La experiencia indica que cuando se evalúa una gestión se revisa y analiza:

- Cumplimiento de planes y programas.
- Cumplimiento de objetivos y metas.
- Resultado de la aplicación de políticas y decisiones.
- El desempeño de los funcionarios públicos adscritos.
- El costo de los servicios públicos.
- La eficacia con que opera.

El objetivo de la evaluación de la gestión es analizar, investigar, revisar, inspeccionar, para evaluar una institución con el objeto de sugerir y recomendar mejores métodos, mejores formas de control, operaciones más eficaces y mejor uso de los recursos físicos y humanos.

Esta evaluación podrá realizarse adecuadamente cuando la institución a evaluar tenga implantado un Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de la Gestión.

El hecho de que se la considere un sistema es debido a que incluye dos componentes:

- Componentes activos: Responsables - sujetos
- Componentes pasivos: Operaciones - objetos

No hay sistema si los responsables se desarticulan de las operaciones, si los responsables no han asumido contractual o políticamente unas operaciones, si las operaciones no satisfacen los requisitos de diseño, o, simplemente, si no hay operaciones definidas en el Plan Operativo.

La articulación responsable – operación, en cuanto sistema, es un medio para generar y procesar información. Por ello, el sistema de seguimiento, evaluación y control de gestión es información vital para el plan; para construir la viabilidad requerida.

Las funciones seguimiento, evaluación y control se definen para cada responsable de cada operación en el Plan Operativo, lo cual es más útil y práctico, que si dichas funciones las ejecuta una unidad organizativa.

El acceso a la información debe ser posible desde todas las unidades administrativas a través de una red, lo cual minimiza costos operativos.

Un sistema de control de gestión debe incluir tantos responsables naturales como operaciones y tantos responsables administrativos como Sectores o Políticas contenga el Plan Operativo.

Entonces, en toda unidad organizativa en la cual se apliquen créditos presupuestarios para generar productos y obtener resultados (operaciones) debe existir:

- un responsable natural que reporta a ...

- responsables organizacionales, quienes a su vez son ...
- responsables ante el actor político, y éste a su vez es ...
- responsable ante la comunidad.

La finalidad central del control de gestión es construir viabilidad para el desarrollo y concreción de las operaciones del plan.

El Sistema de Seguimiento, Evaluación y Control de Gestión se diferencia del sistema tradicional de Control del Gasto Presupuestario, que aplican generalmente las diversas organizaciones de control, el cual es más casuístico y procesal, que de gestión y direccional. No obstante este sistema puede proveer información para tales propósitos.

El Sistema de Evaluación y Control de Gestión se desarrolla a través de las siguientes fases:

- a.- Elaboración conceptual del sistema. El sistema se elabora en el espacio cognitivo de la Planificación Estratégica Pública.
- b.- Vinculación del sistema al proceso de planificación organizacional, de formulación de políticas públicas, de planificación operativa, y de presupuestación, que se establece a través de la categoría Operación.

Esta contiene Actividades que incluyen la siguiente información:

- Enunciado de la actividad.
 - Unidad de medida.
 - Meta.
 - Imputación presupuestaria.
 - Tiempo de ejecución.
 - Responsable de cada actividad, si es el caso.
- c.- Diseño del software que permita manejar la información. En un estado avanzado el sistema debe posibilitar el acceso a una red que incluya a la organización gubernamental y a sus entes descentralizados, a tal fin es recomendable el uso de intranet-extranet.
 - d.- Capacitación conceptual y entrenamiento operativo del personal vinculado al Sistema de Evaluación y Control de Gestión.
 - e.- El sistema debe generar información sobre el diseño y sobre la aplicación de las operaciones. La frecuencia de los reportes del sistema varía según el tipo de operación, pudiendo generar los siguientes tipos de informe:
 - de seguimiento
 - de evaluación
 - de control.

Entre los beneficios de la implantación de un sistema de seguimiento, evaluación y control de la gestión pueden mencionarse los siguientes:

- Facilita la toma de decisiones en períodos más cortos;
- Precisa y potencia la capacidad para gestionar recursos en forma

- racional, mejorando la planificación;
- Posibilita la elaboración de reportes de gestión confiables y de fácil lectura;
- Posibilita observar los cambios que se producen; y
- Posibilita la elaboración de pronósticos y proyecciones.

Ahora bien, la propia organización se evalúa a sí misma cuando lo hace con sus auditores internos; se evalúa también por la vía de auditores independientes externos, solicitados por la propia institución o por un ente de control externo; también es evaluada por los órganos de control externo de los distintos niveles de gobierno, dependiendo de la pertenencia de la organización y dependiendo también de qué nivel de gobierno aporte los recursos presupuestarios.

La evaluación de la gestión puede realizarse en forma global o parcial.

La global comprende el examen o análisis de la totalidad de la gestión de una entidad, esto es, de todos los procesos que en un período determinado hayan producido resultados mensurables y evaluables.

La evaluación parcial está referida a programas, proyectos o actividades que puedan estar ubicados en una organización en particular, provenir de varias organizaciones o de la agrupación sectorial, según la afinidad de sus propósitos y actividades.

Existen ciertos principios que deben cumplirse cuando se realiza una evaluación a la gestión, estos son:

- Objetividad: La evaluación requiere una aproximación independiente del punto de vista de quien evalúa (auditor) con respecto a la situación bajo estudio.
- Periodicidad y secuencia: El análisis debe ser sistemático y abordar de forma metódica y estructurada cada paso de la investigación, de tal forma que cada uno de los resultados obtenidos en una fase o etapa de los procesos pueda ser utilizado en la fase subsiguiente.
- Independencia: Determinado por la autonomía funcional del organismo evaluador (básicamente en el caso de los órganos de control externo) Incluye la independencia de intereses políticos o económicos, que podrían parcializar su acción. Debe ser la actitud de todo funcionario asignado con esta característica de evaluador o auditor.

La evaluación de la gestión, según lo generalmente aceptado debe responder, al menos, a las siguientes preguntas:

- ¿Se manejan y administran los programas con economía y eficiencia?
- ¿Posee el gobierno instrumentos para medir su efectividad?
- ¿Vale la pena ejecutar los programas?
- ¿Qué puede hacerse para mejorar la gestión pública?
- ¿Existen indicadores de medición de la gestión pública?
- ¿Se aplican estos indicadores correctamente?
- ¿Existen parámetros de comparación?

- ¿Resultan éstos adecuados?
- ¿Existen sistemas de control adecuados?

Siendo el control de la gestión parte del proceso administrativo, es responsabilidad de la dirección del organismo o entidad impulsar el establecimiento de los indicadores con que se medirá y evaluará la gestión, correspondiendo a los órganos superiores de fiscalización y control auditar y evaluar:

- Si éstos fueron establecidos;
- Si resultan apropiados para medir y evaluar la gestión; y
- Si se están aplicando los correctivos pertinentes.

Es importante acotar que los indicadores no son el objetivo, apenas son un instrumento para evaluar y medir una actividad a través de su comparación con estándares predeterminados.

Para utilizar los indicadores de forma correcta, es necesario responder algunas interrogantes, tales como:

- ¿Qué es lo que será medido?
- ¿Cuál es la información requerida?
- ¿Cuáles son los valores de referencia a considerar?
- ¿Cómo se obtendrá la información?

De esta forma, los indicadores deben ser capaces de medir las actividades realizadas, los resultados obtenidos y los recursos utilizados en el proceso.

1.4. SINTESIS

Todos los sectores o instituciones públicas, hasta las de menor envergadura, deben:

- Planificar, tanto para el mediano como para el corto plazo;
- Tener definida su misión y su proyección hacia el futuro;
- Tener diseñadas sus estrategias institucionales de manera de garantizar sus competencias, atribuciones y el rumbo que seguirán;
- Contar con un plan operativo anual donde se especifiquen sus actividades y los responsables de llevarlas a cabo, dónde se realizarán, con qué recursos se harán, y en cuánto tiempo; para que la población conozca cómo será beneficiada por el producto / servicio, el resultado de cada institución y el desempeño de cada funcionario responsable.

A esos fines, todos los funcionarios, del nivel de gobierno que sea, o todos los administradores del sector público en general, deben tener implantado un sistema de seguimiento, control y evaluación de la gestión, a través del cual, subsidiariamente podrán disminuirse los niveles de la corrupción administrativa imperante.

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

1. INTRODUCCIÓN A LA TEMÁTICA

A pesar de los sorprendentes avances alcanzados durante el siglo XX en ciencia y tecnología; a la consolidación en la mayor parte del mundo del sistema de gobierno democrático y participativo como modelo superior de organización política; a que los conceptos sobre derechos humanos y la libertad política se impusieron y legitimaron; a la globalización que facilita la comunicación a todas las personas e instituciones, no se ha podido evitar que existan y persistan problemas de gran envergadura, entre los cuales se destaca la pobreza.

Muchas necesidades básicas aún están insatisfechas en la mayor parte de la población; empeora el medio ambiente, y todo ello pone en riesgo el futuro, tanto en los países ricos, como en los países pobres.

La misión que le cabe a todos los gobiernos para encarar esta problemática vuelve a ser la promoción del desarrollo. Por ello, las acciones relacionadas al mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación desfavorable resultan una temática que adquiere cada vez mayor relevancia.

Esta importancia debe traducirse en el desarrollo de herramientas metodológicas que favorezcan el adecuado uso de recursos, siempre escasos, para la consecución de los objetivos pretendidos alcanzar.

Consecuentemente, surge la obligación de someter estas acciones a una permanente evaluación que derive en una optimización de los recursos para el logro de esos objetivos. Para ello, la idea de utilizar *métodos racionales* para promover a las sociedades se ha vuelto necesario no sólo como una fuerza impulsora del cambio, sino como un conjunto de procedimientos que permitan generar la idea de que el futuro puede ser diseñado.

Sin embargo, para lograrlo se necesita un método adecuado de evaluación e instituciones que promuevan objetivos y compromisos valorativos, así como formas de conducta y un razonamiento que permita alcanzar lo que se pretende.

Los medios para lograr los resultados e impactos tendientes a transformar de manera positiva las condiciones de una determinada población son los Programas Sociales.

En el ámbito gubernamental, las instancias de control y supervisión como elementos determinantes de un Sistema de Evaluación del Desempeño deben superar la concepción racional del uso del gasto y mejorar metodologías e instrumentos de medición.

Generalmente el gasto público ha resultado menos eficaz que lo esperado, en parte debido a la deficiente calidad de los servicios prestados y a la falta general de sensibilidad a las necesidades. Por otra parte, no puede desconocerse que la eficacia en la prestación de los servicios depende sustancialmente de la capacidad institucional local, de la participación de la comunidad, de la estructura del mercado y de las modalidades de la influencia política.

Esto quiere decir que, como instituciones, los gobiernos deben tener la capacidad de analizar las estructuras o instituciones sociales que determinan el nivel y la dinámica del desarrollo. En otras palabras, no resulta posible hacer desarrollo social si éste no es precedido por el desarrollo institucional. Los individuos viven y operan en un mundo de instituciones, por lo cual, las oportunidades y perspectivas dependen esencialmente de las instituciones que existen y, sobre todo, de cómo funcionan, de cómo se relacionan con el público y de la forma que asume el conjunto de sus compromisos en función de su filosofía, misión, visión y objetivos.

Esto determina la necesidad de evaluarlas en función de su contribución al desarrollo, para que resulte posible reorientarlas con oportunidad y objetividad. Pero el descubrimiento del valor de las instituciones para el desarrollo es relativamente reciente.

Hasta hace poco, el desarrollo dependía fundamentalmente de la inversión y de la gestión racional de capital físico, financiero, de investigación y tecnología y de capital humano. Se consideraba, basado en el pensamiento racional-instrumental de la Administración Pública prevaleciente hasta fines de los 80's y principios de los 90's, que esto era una operación esencialmente técnica, al alcance de cualquier régimen político e institucional, lo cual, ha quedado demostrado que no es así.

1.1 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

La evolución de la temática relacionada con la evaluación, ya sea de políticas, programas o proyectos, sean estos orientados hacia aspectos sociales o no, fue adquiriendo mayor relevancia en los últimos años. Ha pasado de comprender un momento o una etapa en los análisis de los procesos de políticas a ser incorporada y de esta forma evidenciada o plasmada su importancia en las agendas de las *Reformas del Estado* implementadas en diversas regiones geográficas.

Esta inclusión obedece a una tendencia a producir un cambio en las organizaciones públicas y una renovación de los servicios públicos, incorporando o ligando políticas o programas con responsables y rendición de cuentas por la gestión en el ámbito público.

Existen muchos trabajos realizados y una oferta creciente de cursos, seminarios y talleres sobre la temática que reconocen o dan cuenta de la importancia y de la necesidad de llevar a cabo evaluaciones que posibiliten conocer el funcionamiento y los efectos de estos programas.

No obstante, resulta dificultoso por diversos motivos que se detallarán más adelante, pasar de la categoría de *herramienta para medir los resultados* de la acción administrativa y de políticas públicas para llegar a alcanzar el rango de *efectiva herramienta de gestión* de políticas públicas.

Entre estas posturas se ubican las *formas tradicionales de evaluación*, orientadas a mediciones sobre metas, impactos y procesos, frente a aquellas metodologías autodenominadas *alternativas o pluralistas*.

Estas concepciones derivan en una distinción que puede ser expresada mediante una diferenciación que distinguen claramente a las acciones de control tradicional con las que se relacionan con las *metodologías de evaluación* en el amplio sentido que se pretende alcanzar.

1.2. CONCEPTOS GENERALES

1.2.1. Las políticas, programas o proyectos sociales

La función o finalidad de las mismas será tratada sin distinciones conceptuales dado que poseen una orientación única, es decir, se formulan y ejecutan con el fin de resolver o atenuar situaciones con diferentes grados de criticidad que padecen determinados grupos sociales o poblacionales que no cuentan con medios propios para solucionarlos.

1.2.2. La evaluación o la gestión

La evaluación procurará identificar problemas y tender a corregir o evitar la mayor cantidad de eventos adversos que puedan dificultar las acciones que se dispongan en el marco de las políticas o programas, de modo tal de obtener los resultados pretendidos sobre la situación determinada inicialmente.

A tal fin, resultará de suma importancia el desarrollo y cumplimiento de procesos que dispongan de un abarcativo nivel de reconocimiento de la realidad que compete a la problemática a revertir y de una adecuada programación de acciones, de plazos definidos en el tiempo y de recursos a aplicar para alcanzar los objetivos.

Respecto a la programación o planificación, se entiende que deberá ser un proceso continuo de reflexión en la medida en que se desarrollen las acciones, y ese proceso es el que constituye la evaluación ya que acompaña a estas acciones y las va nutriendo de hallazgos, renovando la planificación y la gestión de los proyectos.

El proceso entonces se transforma en una secuencia de planificación / ejecución / evaluación como una integralidad y en constante evolución y retroalimentación, tal como conceptualmente se define en las ciencias de la administración al término de *Gestión*. Entonces, mientras la planificación observa hacia delante ideando posibles y deseables escenarios, la evaluación tiene como mira lo pasado para aprender de los errores y aciertos, valorando y recomendando hacia el futuro.

De esta forma en la Gestión, el proceso de evaluación se constituye en una herramienta que nutre y otorga elementos fundamentales para la toma de decisiones confiables y debidamente fundamentadas.

1.2.3. La evaluación de programas sociales

Es una actividad programada de reflexión sobre la acción, las actividades, los resultados e impactos alcanzados, que tiene su basamento en procedimientos de recolección, de análisis y de interpretación de la información de forma sistemática, con la finalidad de emitir juicios valorativos debidamente fundamentados y comunicables a través de recomendaciones que permiten ajustar la acción presente y mejorar la acción futura.

Como actividad programada, la evaluación debe estar prevista como las demás acciones del programa, resultando una actividad más, a la cual se le asignan recursos propios, específicos y adecuados para su desarrollo.

Los procedimientos sistemáticos hacen referencia a que debe contarse con metodologías y técnicas que resulten apropiadas para la recolección y análisis de la información de relevancia para la reflexión sobre la acción y el fundamento de los juicios valorativos que se emitan. Esto significa apreciar o medir si las actividades se ejecutan de acuerdo a lo programado, si los resultados obtenidos se corresponden con los propuestos y en qué medida la situación de los destinatarios del programa han mejorado su situación como producto de las políticas implementadas.

Las apreciaciones o mediciones se realizan mediante comparaciones, respecto a parámetros definidos, previstos o deseados, estándares o contra sí mismos en un transcurso de tiempo.

La fundamentación de los juicios valorativos dependerá de la consistencia y de la confiabilidad tanto cuantitativa como cualitativa de la información que se recoja y de las evidencias que avalen el juicio de valor.

La conclusión del proceso evaluativo, luego del reconocimiento de los logros y fortalezas de la acción desarrollada y la determinación de obstáculos y debilidades, es brindar las recomendaciones correspondientes con la debida profundidad y pertinencia pues de ellas dependerá la utilidad de la evaluación y por consiguiente la viabilidad de su posterior aplicación en la toma de decisiones y posibles reprogramaciones de la acción.

1.3. EVOLUCIÓN EN LOS ESTILOS DE EVALUACIÓN

Considerando las últimas décadas pueden diferenciarse dos tipos de escuelas que configuran dos posiciones diferenciadas respecto a la actividad de evaluación.

Estas vertientes van desde las formas mecanicistas o racionalistas, que representan las posiciones clásicas o tradicionales a las denominadas alternativas o pluralistas que son concepciones fenomenológicas, más relativistas e inclusivas de factores contextuales.

Estas dos posiciones varían en las concepciones y en los modos de conocer y abordar la realidad y consecuentemente en las modalidades de planificación, gestión y evaluación de proyectos o programas sociales.

Seguidamente, se exponen las principales características y diferencias en las formas de encarar y desarrollar la labor de evaluación.

Respecto a la orientación general de la labor, la vertiente tradicional se planteaba como la etapa final de un proceso que se consideraba lineal en cuanto a la formulación- implementación de proyectos y programas, mediante la cual determinaba básicamente si las acciones ejecutadas habían logrado producir los efectos propuestos inicialmente, determinando si se producían los cambios en la situación problemática inicial y si esos cambios se correspondían con las acciones implementadas a través del programa.

Los resultados que surgen de este tipo de análisis puntual, ligados al tipo de evaluación externa, resultan en elementos de juicio necesarios para la medición de impactos de las estrategias o de los cursos de acción que se implementaron, que resultan de utilidad como información para los niveles de decisión de las organizaciones, Sin embargo, observan una escasa intervención de los integrantes del programa, es decir, quienes desarrollan las acciones, por lo cual disminuye la

utilidad o eficacia de las evaluaciones en cuanto a que éstas resulten útiles para generar cambios en las prácticas concretas de trabajo.

Estas características metodológicas incorporan del análisis económico los modelos de costo – beneficio – efectividad.

Siguiendo con el modelo de planificación vertical o de línea recta, en lo referente a los resultados de la evaluación, otra herramienta utilizada en la última etapa de ejecución o a posteriori consistía en la comparación de metas y objetivos previamente establecidas respecto de las efectivamente alcanzadas, incorporando una justificación o explicación de los desvíos determinados. Ello suponía que lo planificado debía traducirse de forma casi mecánica en acciones, sin considerar el contexto organizacional y las racionalidades de los actores en la ejecución de las mismas.

Los estudios enmarcados en este enfoque tradicional observan un elevado índice de preocupación para alcanzar niveles de calidad técnica y rigurosidad metodológica en lo que respecta al diseño, las técnicas y la información utilizada, desarrollando modelos complejos apoyados en técnicas estandarizadas de producción de información cuantitativa de base probabilística, procesos estadísticos, validez en los resultados y hacia ese objetivo se orienta el rol del evaluador.

Los cambios o el desarrollo en las metodologías de evaluación incorporan elementos de planificación estratégica y/o participativa donde se considera o se advierte que el proceso de planificación – programación no responde a una realidad del tipo lineal sino que todo el proceso de la gestión social está signado por una cuota importante de incertidumbre, principalmente producto de la naturaleza del contexto en el cual se desarrolla la acción.

Las características metodológicas, las técnicas y los diseños tienden a ser definidos en función de las características propias de los programas a evaluar, incluyendo información cualitativa proveniente de diversas fuentes como por ejemplo de encuestas, entrevistas, observación directa y estudios especiales de casos determinados. La importancia o el mayor interés se vuelca al estudio de las necesidades sociales e incorpora el análisis la *perspectiva de los beneficiarios*.

A partir de estos elementos se procura relacionar los efectos con los procesos con el fin de dar respuestas concretas a las necesidades inmediatas de la gestión.

No obstante que las diferencias entre ambas posturas expuestas o contrapuestas resultan marcadas en un principio, en la práctica debieran ser complementarias dado que ambas posturas individualmente muestran fortalezas y debilidades.

En la práctica, no se cuenta con un enfoque integrador de ambas vertientes, ni con metodologías o instrumentos que resulten en una síntesis aplicable como modelo general para realizar la labor de evaluación relacionada específicamente a programas sociales.

Esto es así fundamentalmente por que la mencionada cuota de incertidumbre es producto de la propia naturaleza del desarrollo teórico y de las tecnologías utilizadas por las disciplinas sociales y su campo de acción. De tal forma, no existe una única escuela o un paradigma dominante en forma excluyente, sino que coexisten diversas corrientes y diferentes enfoques metodológicos que no permiten

la existencia de certezas acerca de cuáles son los requerimientos mínimos para una correcta aplicación de las diferentes corrientes teóricas.

1.4. DILEMAS ENTRE CUANTITATIVO Y CUALITATIVO

A partir de las diferentes posiciones conceptuales en torno a las metodologías de evaluación, surgen discusiones derivadas de pretender priorizar los métodos cuantitativos sobre los cualitativos o viceversa.

Esta discusión metodológica genera desacuerdos entre los defensores de ambas metodologías que se centran en cuestionamientos sobre la utilización de determinados métodos y técnicas y sobre la capacidad que detentan los datos relevados a través de ambas para poder explorar, explicar, comprender y predecir los fenómenos sociales. Todo ello producto de la prevalencia en el tiempo de los paradigmas científicos contrapuestos.

Debe mencionarse que la utilización exclusiva, por ejemplo de enfoques cuantitativos limitaría la labor evaluativa al observar sólo variables que se pueden medir y así pierde de vista el conjunto al que pertenecen estas variables y que le da sentido grupal.

Actualmente, si bien las nuevas corrientes metodológicas parecen orientarse hacia una legitimación de la diversidad de criterios y a la superación de la dicotomía conceptual mencionada, choca contra las demandas de quienes solicitan la labor evaluativa, es decir con los usuarios primarios de las mismas, que son los funcionarios a cargo de los programas o proyectos, los decisores políticos o los financiadores, pues éstos requieren de los evaluadores esencialmente la utilización de técnicas cuantitativas que muestren cifras concretas y gráficos claros, dejando de lado o menospreciando el producto del análisis de la estructura del programa, sus mecanismos de funcionamiento, las opiniones y demandas de los beneficiarios, entre otras.

Esta actitud no debe considerarse totalmente negativa, ya que es una pretensión válida la de querer disponer en resumen el reflejo de los resultados del programa, la medida de los logros de la gestión y una breve reseña de los obstáculos para ese logro.

El conjunto de procedimientos y técnicas para la recolección de la información y el procesamiento y análisis de los datos no pasa en realidad por la defensa de uno u otro método ya que cada uno observa potencialidades y limitaciones tales que no permite determinar que uno es mejor que otro.

Por el contrario, la cuestión debe tender a reflexionar acerca de la utilidad y los beneficios y costos de su integración o combinación en un diseño evaluativo acorde a las necesidades y recursos disponibles a tal fin.

Esta combinación, si bien permite la consecución de objetivos múltiples en virtud de atender tanto a los procesos como a los resultados del programa, al enriquecimiento de los hallazgos evaluativos asociando variables cuantitativas y cualitativas, no debe o no puede desconocer razones de tiempos y costos asociados al proceso evaluativo, que solo pueden ser salvadas a través de un proceso de construcción participativa del modelo de evaluación a aplicar y de las capacidades necesarias a tal efecto que posea la organización ejecutora del proyecto a evaluar.

2. EL PROCESO EVALUATIVO

2.1 RESISTENCIAS Y CONFLICTOS EN EL PROCESO

El hecho de considerar al proceso evaluativo como herramienta para el cambio o la transformación es la causa de las resistencias o los conflictos, ya que todo cambio genera oposición o resistencia.

La actividad evaluativa forma parte de la vida de las personas y de las instituciones de manera natural ya que permanentemente resultamos ser objeto de evaluación en los diversos órdenes de la vida social o laboral y sujetos de auto-evaluación dada las características y capacidad crítica que nos es innata. No obstante, en general la evaluación es percibida como una situación traumática o conflictiva más que como instancia de aprendizaje.

La evaluación de los resultados de un programa o proyecto social, del desarrollo de sus actividades o procesos y del uso de los recursos asignados al mismo, conlleva a asumir una posición respecto a lo que se considera adecuado o inadecuado para luego hacer público un *juicio de valor*. Esto es una reflexión sobre lo que se considera está bien o no, sobre lo que se debiera cambiar o mantener y sobre lo necesario o innecesario.

Por consiguiente, la resistencia a la evaluación, así como las dificultades para incorporar las recomendaciones evaluativas en la gestión, se correlacionan con la tensión existente hacia la propensión al cambio y los impulsos a mantener la estabilidad de las cosas, es decir entre la creatividad y los desafíos del cambio frente a la sensación de seguridad, continuidad o pertenencia.

Los problemas sociales a los cuales debe dar respuesta el programa evaluado normalmente son complejos y de la misma forma lo son los criterios de abordaje, de valoración y las perspectivas para encararlos; la determinación de los actores relevantes; los que deberán ser favorecidos por los recursos asignados; las necesidades que resulten más críticas respecto a otras; etc.

La enumeración de potencialidades de conflicto resulta significativa, pero lo que se debe remarcar es que los mismos instalan potencialmente un estado de oposición, contradicción o enfrentamiento de valores, concepciones, intereses o actitudes. Estos conflictos que se presentan en la evaluación pueden enunciarse como la relación de la evaluación con el poder.

"Lo característico de la evaluación es que constituye una investigación social encajada en un contexto de poder y política. Esto significa dos cosas: la evaluación debe centrarse en cuestiones relativas a la aplicación de políticas y programas, es decir, debe tener interés práctico; y segundo, si se hace bien, sugerirá cambios que pueden amenazar alguna porción de quienes están relacionados con el proyecto evaluado, lo que obviamente hará que éstos resistan su realización" (Cohen y Franco, 1993)

Se distingue de lo mencionado que el conflicto proviene de las diferentes racionalidades de los actores que intervienen en la evaluación, sean estos políticos, burócratas o técnicos, y eventualmente la población objetivo que podría convertirse en un grupo de presión que influya sobre las decisiones o tan solo sea consultada; los conflictos derivados de funciones que se producen dadas las diferentes racionalidades implicadas en el proceso de decisión, diseño e implementación de los proyectos; conflictos entre los tiempos políticos y los tiempos técnicos.

En el mismo sentido puede expresarse que resulta dificultoso separar las evaluaciones de la política toda vez que las políticas públicas resultan inevitablemente ser sujetos de disputa política, tanto desde el punto de vista de sus orientaciones y valores como de los instrumentos en que se sostienen. Consecuentemente, resulta dificultoso evitar que el proceso de evaluación no sea una herramienta para ratificar o atacar una política particular.

2.2 LA EVALUACIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN

La actividad o finalidad específica de las políticas sociales resulta el operar cambios en las relaciones sociales a través de actividades tendientes a mejorar la situación de grupos vulnerables, desprotegidos, con desventajas mayores, entre otros. Estas políticas sociales operan cambios en esas situaciones a través de programas o proyectos que partiendo de una descripción de la realidad determinada *-diagnóstico-* identifican los *problemas*, y de éstos infieren qué se quiere modificar *-objetivos-*. Este proceso puede asimilarse con las transformaciones pretendidas *-resultados-*, para lo cual debe diseñarse una estrategia para operar el cambio *-plan de trabajo-actividades-* distribuido en un tiempo *-cronograma-* y asociado a determinados insumos *-recursos materiales, humanos y financieros-* requeridos para llevar a cabo las acciones.

La idea y la necesidad misma de cambio está implícita en el programa desde su inicio. Se pretende modificar una realidad social o institucional a partir del mismo, buscando la alternativa de acción más efectiva para la transformación de esa realidad; es decir, se busca el cambio y el modo de operarlo.

En este contexto, la evaluación debe abarcar al análisis de las acciones, difundiendo los resultados evaluativos de manera que este proceso implique transformación. En definitiva, se espera que los resultados de la evaluación brinden elementos para operar algún tipo de modificación en la estrategia o metodología de intervención implementada a través del programa.

2.3 LA EVALUACIÓN PARA EL APRENDIZAJE

La finalidad que se esconde detrás del proceso de evaluación se orienta a la integración dentro de un nuevo esquema de lo mejor de las estructuras, de las actividades y recursos existentes en el programa, modificando aquello que ya no resulta eficaz o correcto determinado como resultado de la experiencia realizada a través del proceso evaluativo.

Ello surge derivado del aprendizaje experimentado y no siempre resulta aceptado por los que intervienen en el proceso, es decir, también genera resistencias derivadas de la forma en que se transmiten los hallazgos.

Tiene mucho que ver con esto el rol que desempeña el evaluador en cuanto al acompañamiento que realice en los procesos, ingresando y saliendo de los mismos, conservando una visión lo suficientemente distante pero involucrada, generando en el proceso acciones que provoquen la reflexión a través de una actitud cuestionadora en la cual involucre a la mayor parte de los actores posibles llevándolos a la reflexión y al debate a partir de preguntas dirigidas hacia el objetivo buscado.

Concomitantemente el evaluador debe mantenerse abierto mentalmente porque está aprendiendo, no juzgando, a la par de los actores, pero cuestionando desde su rol externo para provocar o estimular la reflexión y el aprendizaje conjunto.

En este sentido, para que la evaluación resulte en un aporte, en el sentido de resultar en un aprendizaje institucional, neutralizando o minimizando las resistencias tanto durante el proceso como durante la apropiación y aplicación de sus resultados, debe resultar útil a las personas comprometidas en el proceso, debe ser viable, es decir, posible de realizar con los recursos asignados, debe ser oportuna al mostrar los hallazgos y recomendaciones, debe utilizar procedimientos adecuados que la tornen confiable, debe respetar los valores de las personas involucradas y debe prever la participación de los principales actores involucrados en la acción.

2.4 EL RIGOR METODOLÓGICO

Como resultado de toda evaluación debiera producirse un incremento del conocimiento que se posea sobre un programa, sobre la problemática que le dio origen y sobre las modalidades de abordaje y resolución que se utilizaron para encarar su solución.

Este proceso conlleva necesariamente a una cuestión de orden metodológico en cuanto a la definición de parámetros relacionados al proceso de producción de conocimiento para que éste resulte o se considere científico.

Para ello, la evaluación debe fundamentar sus juicios en el análisis de un conjunto sistemático de datos que no surgen en forma espontánea o natural.

Debe definirse inicialmente cuáles serán las dimensiones o los grandes aspectos a considerar, luego las variables e indicadores correspondientes para finalmente obtenerse los datos que resulten pertinentes utilizando técnicas e instrumentos determinados.

Por su parte, la adecuación de estos instrumentos determinará el grado de validez interna y externa de la información, es decir, que logre las mediciones y cuantificaciones buscadas y que permita emitir juicios fundamentados sobre aquello que se procura comprender o explicar.

El rigor metodológico debe mantenerse en todo momento, es decir en los procesos, la sistematización y en el análisis de la información obtenida, así como en la preparación de los informes para la devolución de los resultados.

Este resultado será alcanzado adecuadamente mediante la utilización de instrumentos precisos y confiables en cuanto a su diseño y aplicabilidad, a pesar de que los métodos se vean influenciados en gran medida por la capacidad, sensibilidad e integridad derivada de la subjetividad de los evaluadores, que puede ser corregida a través de la incorporación de los diferentes actores en los distintos momentos del proceso evaluativo generando confrontación y reflexión conjunta que posibilite o permita acuerdos y consensos sobre diferentes aspectos y en particular sobre los juicios valorativos fundamentados que se alcancen.

El aporte principal para alcanzar el nivel de aplicación metodológica de ciencia y conocimiento requerido para la valoración de programas y a su vez corregir la subjetividad es el que se aporta mediante la conformación de equipos evaluativos que incluyan a las diferentes disciplinas científicas.

Esto supone la utilización de diferentes técnicas y fuentes para evaluar los mismos fenómenos o aspectos de la realidad a través de operaciones convergentes en el sentido de síntesis y complementación metodológica. Esta estrategia se denomina *triangulación* asegurando el cruzamiento de diferentes criterios y punto de vista de cada uno de los evaluadores, procurando mayor confiabilidad de la información obtenida, mayor entendimiento de los fenómenos bajo estudio, reducción de sesgos propios de cada técnica, fuente y profesional y la validación de las apreciaciones evaluativas.

2.5 EL PROCESO DE EVALUACIÓN

Como todo proceso, es una función de gerencia que implica un conjunto de actividades, dado lo cual puede ser programable.

Este proceso puede dividirse en tres momentos, cada uno de los cuales incluye actividades específicas, sin pretender que la enunciación siguiente resulte una secuencia lógica para cualquier escenario a evaluar:

❖ Programación

- Definición del sujeto – objeto de la evaluación
- Establecimiento de la finalidad
- Identificación de las audiencias
- Determinación del nivel de análisis
- Clasificación de las dimensiones de análisis
- Definición de las variables
- Selección de los indicadores
- Determinación de las técnicas e instrumentos para la recolección de información
- Determinación de los momentos evaluativos y la secuencia de actividades
- Identificación de responsables y actores participantes en cada momento y/o actividad
- Estimación de los recursos necesarios –humanos y materiales-
- Formulación del presupuesto

❖ Ejecución

- Relevamiento de información mediante el desarrollo de las actividades y la aplicación de las técnicas e instrumentos
- Sistematización, procesamiento y análisis de la información
- Elaboración de Informes –conclusiones y recomendaciones-
- Devolución a los actores y diseminación de conclusiones

❖ Meta evaluación

- Análisis de la utilidad y oportunidad de los hallazgos

- Apreciación sobre la viabilidad del proceso evaluativo y del uso de sus resultados
- Juicio acerca de la pertinencia metodológica y ética
- Análisis de la confiabilidad de los procesos y hallazgos

3. EL SISTEMA EVALUATIVO

3.1 LINEAS DE BASE DE UN SISTEMA EVALUATIVO

La evaluación no puede ser otra cosa que un proceso continuo que acompañe a la gestión. El fin es el de transformar la información que se recolecta en un nuevo conocimiento que permita la toma de decisiones adecuadas, para perfeccionar las acciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que se atiende.

Un sistema o proceso evaluativo que sea diseñado para acompañar la gestión debe abarcar entonces una serie de momentos. Estos momentos pueden dividirse en los siguientes:

- ❖ Evaluación ex ante: incluyen el planteamiento del problema a resolver y del proyecto en su fase de formulación y diseño (diagnóstico de la situación que se pretende modificar al comienzo de la ejecución)
- ❖ Construcción de línea de base: diagnóstico de la situación al comienzo de la ejecución.
- ❖ Evaluación y monitoreo de la gestión: durante los procesos de la acción (monitoreo – evaluación concurrente – de procesos – concomitante)
- ❖ Sistematización de la experiencia acumulada durante la gestión: como paso previo al análisis de los resultados obtenidos
- ❖ Evaluación ex – post: la finalización de períodos determinados, donde se pondrá énfasis en los resultados o efectos (evaluación de resultados o de impacto).

Por lo tanto, la construcción de líneas de base resulta el primer paso de un sistema evaluativo. Su objeto es el de establecer los parámetros que permitan conocer la situación inicial de la que parte el programa, para monitorear las acciones y para poder confrontarla con la situación final y obtener conclusiones acerca del logro de los proyectos ejecutados.

Asimismo, puede servir para fundamentar el programa mismo y sus acciones para modificar o superar la situación problemática planteada, siendo una representación que se construye para comprender y explicar una realidad compleja.

Sin embargo, esto no la convierte en condición suficiente para el seguimiento de la gestión. El monitoreo del programa contiene aspectos que no necesariamente están incluidos en la línea de base y que entonces será necesario relevar por otros mecanismos. El seguimiento precisa mayor detalle de indicadores de proceso, variables e indicadores para todos los aspectos, que resultan difíciles de observar u obtener antes del inicio de la gestión del proyecto.

3.2 LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Sin pretensión de exhaustividad, se exponen a continuación algunos de los principales criterios que debieran estar presentes en la evaluación:

3.2.1. Fundamentación diagnóstica de proyectos

Un proyecto se fundamenta en un diagnóstico de una o más situaciones problemáticas que se procurarán mejorar o resolver, entendiendo por tal, no una descripción de las mismas, sino un estudio, con información cuanti y cualitativa de sostén, que establezca la naturaleza, magnitud y características básicas de dichas situaciones problemáticas.

La evaluación del diagnóstico debiera orientarse a aspectos tales como:

- Claridad en cuanto a la definición de la naturaleza y magnitud de los problemas y necesidades de la población
- Adecuada identificación de la distribución de la población objetivo o potencialmente beneficiaria
- Jerarquización de las necesidades y problemas detectados
- Identificación de los factores contextuales más significativos que pueden condicionar (facilitar o dificultar) la superación de la situación problemática, en particular adecuada descripción de los actores afectados o potencialmente involucrados en su solución
- Identificación de los recursos disponibles (sobre todo institucionales y otros programas o proyectos sociales que se desarrollan allí orientados a la misma población objetivo)

3.2.2. Coherencia del proyecto en relación con las prioridades surgidas del diagnóstico

Se verifica en forma global si existe correspondencia entre el programa o proyecto y los resultados del diagnóstico. La evaluación ex ante revisa que los proyectos (tanto en sus objetivos como en la población a atender) hayan tomado en cuenta la jerarquización de necesidades y problemas identificados.

3.2.3. Potencialidad del proyecto en el contexto local

Teniendo en cuenta la fragmentación que suele caracterizar a la implementación de los proyectos sociales, deberá evaluarse en qué medida se superponen las poblaciones alcanzadas y la existencia o no de estrategias y actividades propuestas que resulten complementarias con las que ya están llevándose a cabo. En tal sentido, deberá apreciarse la existencia de coordinación y articulación de recursos y actividades entre los diferentes proyectos y las posibilidades para el armado de redes locales entre los distintos actores involucrados.

3.2.4. Pertinencia de las estrategias de intervención planteadas en relación con la problemática a abordar.

Este punto constituye posiblemente el meollo de la evaluación del "proyecto".

En efecto, la modalidad de intervención propuesta se basa explícita o implícitamente en una *concepción del cambio*, que supone que si se llevan adelante ciertas acciones, en determinadas circunstancias, se obtendrán los resultados esperados, en términos de superar, contribuir a solucionar o evitar que empeoren determinados problemas sociales. Todo proyecto debería poner en evidencia tales cuestiones: el conocimiento acumulado en la materia, los supuestos, los requerimientos contextuales, las estructuras necesarias y los procesos o combinación de líneas de acción a desarrollar para obtener los resultados esperados. Esos constituyen los aspectos conceptuales del proyecto, los cuales tienen mucho que ver con las características del objeto de la evaluación, o sea que diferirán si se trata de un programa educativo, de salud, de desarrollo integral, de adolescentes, etc.

Por lo tanto, lo que se evalúa es si la estrategia presentada resulta adecuada y oportuna para satisfacer las necesidades o demandas identificadas o para resolver los problemas detectados. Por lo tanto, se debe apreciar la correspondencia de la propuesta con las pautas generales establecidas. Cuando ello no ocurre, el evaluador deberá examinar y explicitar el modelo subyacente a las estrategias planteadas en términos de la vinculación entre actividades propuestas, métodos, tecnologías y procedimientos que se piensan utilizar con los resultados esperados y apreciar en qué medida este modelo corresponde al estado del arte y del saber en el o los campos disciplinarios pertinentes implicados.

3.2.5. Formulación del plan de trabajo: objetivos, actividades y recursos requeridos

Estos son los aspectos más formales de la evaluación de la presentación. Las guías de formulación de proyectos generalmente plantean los puntos a cumplimentar en el diseño de un correcto plan de trabajo, pues ello es lo que permite entender qué es lo que harán, con quiénes, con qué, en qué momentos y qué gastos se prevén para cada actividad. Ello trasluce la lógica del proyecto, la secuencia de actividades, los requerimientos de recursos en tiempos y por lo tanto, permite deducir el presupuesto y los flujos de desembolsos requeridos. Sin embargo, muchas veces suelen presentar deficiencias ya sea porque no se explicitan adecuadamente, no responden a las pautas de presentación, no guardan coherencia entre sí, o bien comprometen una cantidad excesiva de actividades escasamente articuladas o inadecuadamente encadenadas en el tiempo.

La evaluación ex ante debe considerar lo siguiente:

- la adecuación de los objetivos en relación con las pautas del programa y las políticas institucionales generales;
- la claridad y precisión de la formulación de los objetivos así como de las actividades previstas;
- la correspondencia entre las actividades y los productos previstos para cada una, con los resultados finales esperados expresados en los objetivos;
- el adecuado encadenamiento en el tiempo así como la secuencia lógica (camino crítico) de las distintas actividades;
- la suficiencia e idoneidad de los recursos previstos (humanos y materiales). Ello implica que estén adecuadamente descriptos, categorizados y cuantificados, de modo de poder evaluar luego su

correspondencia con los aspectos presupuestarios.

3.2.6. Descripción y cuantificación de las metas de beneficiarios.

Este aspecto incluye a su vez varias dimensiones a considerar:

- En programas destinados a grupos o segmentos específicos de la población (definidos por ejemplo según franjas etáreas, otros criterios de vulnerabilidad, o de focalización geográfica) deberá evaluarse si estos criterios han sido respetados en la formulación del proyecto.
- Otra dimensión relevante es la clara descripción del perfil de los beneficiarios y la determinación de las metas cuantitativas previstas. Este suele ser un aspecto complejo que dependerá de la claridad de las pautas establecidas para la presentación de los proyectos. En efecto, las actividades pueden tener destinatarios intermedios (por ejemplo sensibilización y capacitación de miembros de la familia y de la comunidad en proyectos destinados a niños y adolescentes), otras actividades pueden tener destinatarios difusos (en particular las de índole comunicacional) o bien pueden existir superposiciones parciales de los beneficiarios en varias actividades. Por lo tanto, es necesario evaluar en qué medida las metas diferencian adecuadamente los distintos tipos de beneficiarios correspondientes a cada tipo de prestación o modalidad de intervención, y si plantean además una meta global de los beneficiarios finales del proyecto en su conjunto para poder estimar no sólo los costos por beneficiario para cada actividad o tipo de prestación, sino para el proyecto como un todo. La evaluación ex ante debe revisar y solicitar ajustes para la corrección de esas cuantificaciones cuando corresponda.
- Finalmente, debe apreciarse si se han considerado las condiciones de accesibilidad de los destinatarios a las prestaciones, servicios y actividades programadas y si se han previsto mecanismos para que las acciones lleguen a los potenciales beneficiarios, sobre todo cuando no se trata de una población "cautiva" (un ejemplo típico es la oferta de servicios de cuidado infantil que, pese a diagnósticos que pueden concluir con la existencia de una importante demanda potencial insatisfecha, con frecuencia no logran una captación adecuada de la población)

3.2.7. Adecuación entre la estrategia y la metodología de seguimiento y evaluación

Deben establecerse las modalidades mediante las cuales la institución ejecutora evaluará el avance y los resultados de sus actividades. Por lo tanto la evaluación ex ante deberá considerar si éstas han sido explicitadas y apreciar la adecuación de los métodos, indicadores, principales instrumentos, fuentes y periodicidad sugeridas para las actividades que se evaluarán.

3.2.8. Atributos estratégicos de la acción social en la formulación del proyecto

Existen ciertas modalidades o atributos de reconocida eficacia de la acción social, independientemente de su campo específico de aplicación. La evaluación deberá considerar en qué medida y de qué manera se han incorporado estas modalidades al proyecto. A continuación, se especificarán tres de ellas:

○ **Carácter integral del planteo:**

Se refiere a la inclusión de enfoques amplios de la problemática social, lejos de los abordajes específicos que consideran los problemas en forma parcializada o fragmentada.

En primer lugar, deberá evaluarse si se han incluido acciones orientadas a los diferentes *factores* vinculados con el/los problemas identificados; por ejemplo: si se trata de mejorar el rendimiento, evitar la repitencia y asegurar la retención de los chicos en la escuela primaria, se dará apoyo escolar a los propios chicos, se fortalecerá a las docentes para el trabajo con esos chicos, así como a los familiares más directos, y se tomarán en cuenta otros factores psicológico sociales del niño y de su grupo familiar.

Otra cuestión vinculada al carácter integral de los proyectos sociales es si contemplan acciones de promoción, prevención y asistencia, aunque con diferentes énfasis. Por ejemplo: un proyecto que brinda complementación alimentaria exclusivamente, es de *carácter asistencial*; mientras que si incorpora actividades de capacitación a las madres para el mejoramiento de la dieta, alimentos a bajo costo y desarrollo infantil, también tiene *perfil preventivo*; y si emite folletería o mensajes radiales acerca de temas de nutrición y dietética, asume *carácter promocional*.

Por último, otro aspecto a evaluar en relación a la integralidad de los proyectos, es la articulación de las actividades o modalidades de intervención entre sí. Es frecuente que, aunque un proyecto incluya una diversidad de actividades, cada una se desarrolle sin mayor vinculación con el resto, generándose así "oportunidades perdidas". Ejemplos de articulación de actividades son: realizar controles de salud mientras los niños asisten al comedor o acuden a las actividades deportivas; recibir indicaciones del centro de salud de los niños en riesgo nutricional para priorizarlos o brindarles atención especial en el comedor, o bien, detectar a las madres de niños que requieren atención médica, etc.

○ **Carácter participativo de la gestión propuesta:**

Las formas participativas de gestión procuran incluir a los beneficiarios en las diferentes etapas de la gestión: desde la identificación de la problemática, la priorización de actividades, las decisiones relativas al destino de los recursos, en particular a las adquisiciones y contrataciones, la realización de las acciones, la evaluación. Es decir, incluir su intervención en la toma de decisiones en los diferentes momentos de la gestión de los proyectos.

En consecuencia, la evaluación *ex ante* debe revisar si está prevista la inclusión de los diversos actores locales y principalmente de la población destinataria, o de sus familias, en el caso de niños pequeños.

○ **Carácter asociativo de la gestión:**

Se refiere a la articulación informal o formal mediante convenios entre áreas sociales de los gobiernos locales, otras entidades de la comunidad, instituciones sectoriales (educativas, de salud, etc.) u organizaciones religiosas, localizadas en el territorio de actuación de cada proyecto, ya que la gestión asociada favorece la eficiencia social y como se menciona en el punto siguiente constituye una fortaleza central en la sustentabilidad socio

comunitaria de los proyectos. Desde el punto de vista de su evaluación, será necesario apreciar en que medida estas articulaciones están previstas desde su formulación, lo que podría implicar la presencia de compromisos interinstitucionales previos a su ejecución.

3.2.9 Adecuación de la estrategia para la sustentabilidad del proyecto

Cualquier proyecto social, independientemente de la temática que aborde, procura que al fin de su ejecución, además de los resultados positivos reflejados en los cambios que se procuran conseguir en las situaciones de los destinatarios de las acciones (que es lo que más marca el éxito de un proyecto), también se logre su sustentabilidad de modo que:

- Continúen funcionando los procesos iniciados, de forma suficientemente normatizada, para que sean homogéneas y previsibles las formas de hacer las actividades, basándose en el estado del arte y el saber que se tiene acerca del particular campo del conocimiento y la acción.
- Queden instaladas concepciones, capacidades y habilidades en los actores significativos y estratégicos para que puedan seguir desarrollando las acciones tendientes a la solución de los problemas respectivos.
- Que los diferentes actores sociales que tienen que ver con el tema o problema en cuestión adhieran, es decir, se involucren positivamente en las acciones, ya sea en forma directa o indirecta.
- Que el financiamiento de los procesos desencadenados por el proyecto esté asegurado por fuentes diversas, más allá de que la que proveía al funcionamiento del proyecto haya acabado.
- Que la institución “mayor” de la cual dependió el proyecto asuma como propias las líneas de acción que se enmarcaban en aquél, destinando recursos (de espacio, de equipos, de plantel humano, de tiempos y de presupuesto) para su continuidad. Esto es casi equivalente a decir que las políticas institucionales (o sectoriales) adopten la doctrina que justificó el accionar del proyecto. Este es un logro difícil pero el más buscado por todo tipo de proyecto social: influir en la formulación de las políticas en el particular campo que aborda.

En síntesis, la sustentabilidad se refiere a la posibilidad de arraigo que tiene un proyecto, más allá del período de apoyo subsidiado por el programa. Es un concepto multidimensional con un *significado socio comunitario*, un *significado político* y un *significado económico*.

Además, se deberán abordar los *aspectos gerenciales o instrumentales del proyecto*, es decir los medios para el desarrollo adecuado de las líneas sustantivas. Ellos se refieren básicamente a:

- **Fortaleza institucional en función de experiencia, idoneidad de recursos humanos y capacidad de gestión**

Suelen usarse como indicadores de fortaleza los antecedentes de la entidad en la ejecución de proyectos sociales, particularmente en el campo de acción específico del proyecto, su capacidad de gestión en función del monto de los fondos gestionados en los últimos años y el perfil e idoneidad de las distintas categorías de personal involucradas en la gestión. Los criterios a aplicar

dependen de la política de la institución y de los objetivos del programa en su conjunto.

Las fuentes de verificación de dichas fortalezas son estatutos, organigramas, carpetas institucionales, currículas profesionales y técnicos, balances, etc., complementadas con una apreciación en terreno que incluya entrevistas con informantes clave y visitas a la misma organización para comprobar la existencia de los recursos declarados y para detectar los “otros” no “valorizados” monetariamente.

○ **La adecuación de la formulación presupuestaria del proyecto**

Aún cuando este aspecto puede tener cierta especificidad y justifique (como en el caso de los aspectos legales) estar a cargo de un especialista, éste deberá tener una visión global del proyecto y realizar su tarea en estrecha colaboración con el/los evaluadores de los aspectos sustantivos, a fin de que el juicio emitido no se limite a la coherencia interna de las cifras sino a la correspondencia de los recursos financieros solicitados con las estrategias y actividades planteadas en el plan de trabajo.

Los aspectos a considerar en relación a este criterio son principalmente los siguientes:

- El cumplimiento de los formatos establecidos para la presentación.
- La adecuación de los rubros presupuestarios cuyo financiamiento se solicita a las pautas establecidas por el programa.
- La adecuación de los montos totales y por rubro a los previstos por el programa (si existen montos máximos prefijados). Esto significa también la existencia de un relativo equilibrio entre los montos de los diferentes rubros presupuestarios.
- La coherencia de los montos presupuestados con los insumos materiales y humanos requeridos para el desarrollo de las actividades del proyecto (tanto en términos de tipo de insumos como del cálculo de sus cantidades)
- La concordancia de los flujos financieros previstos con el cronograma de actividades.
- La adecuación de los costos unitarios (por beneficiario, por prestación, por tipo de actividad u otra unidad establecida), dentro de márgenes aceptables, a los montos referenciales previstos por el programa. Deberán solicitarse fundamentaciones de los desvíos.
- La verificación de la evolución a lo largo del período de subsidio para los aportes del programa y los aportes locales. La mayoría de los programas plantean porcentajes decrecientes de aportes propios y crecientes de aportes locales en el tiempo de ejecución del proyecto como condición para la sustentabilidad futura.
- La justificación de las fuentes previstas para los aportes locales. Este aspecto es fundamental en relación con la sustentabilidad económica futura del proyecto. Debe recordarse que, sobre todo en el caso de proyectos sociales, los aportes locales no son exclusivamente monetarios, sino que incluyen:

- valorizaciones de recursos humanos que aportan trabajo voluntario, profesional o no.
- valorizaciones de insumos aportados en especies por los gobiernos locales o por donaciones en especies de empresas o de particulares.
- valorizaciones por la prestación de servicios de otras instituciones locales.
- valorizaciones por el uso de equipamientos ya existentes o que se esperan como donaciones del gobierno local, de instituciones, de empresas o de particulares.
- valorizaciones del uso de espacios y locales, propios, alquilados o cedidos en comodato o préstamo para utilizar en actividades del proyecto.

Es aconsejable evaluar la verosimilitud de estos aportes a partir de la existencia de cartas de intención o compromiso de los donantes futuros.

Cuando se trata de proyectos a ser ejecutados por entes gubernamentales locales, esta justificación debería fundamentarse además en la previsión de instrumentos legales, para la futura incorporación de las contrapartes comprometidas al presupuesto público.

Como se trata de proyecciones futuras imposibles de verificar antes de la ejecución, a lo largo de la gestión se irá analizando el efectivo cumplimiento de los aportes programados al comienzo, pudiendo introducirse correcciones (incluso del propio convenio) en caso de que aparezcan dificultades. Pero también deberían preverse sanciones (que pueden llegar a la posibilidad de interrumpir desembolsos) en caso que los compromisos de aportes locales no se efectivicen según lo deseable.

○ **La pertinencia de las construcciones previstas**

En caso de preverse construcciones nuevas o refacciones, será necesaria una evaluación "constructiva". Esta no sólo debería incluir el análisis de la documentación legal (para verificar la viabilidad de las obras en términos de la situación dominial del terreno o del edificio existente) así como la adecuación de los planos a los requisitos del programa sino también aspectos sustantivos de las obras previstas, tales como la verificación de las dimensiones a los estándares establecidos; la existencia de previsiones de medidas de seguridad o de accesibilidad, sobre todo cuando se trata de edificaciones destinadas a la atención de niños pequeños o discapacitados, etc....

4. EL MODELO EVALUATIVO

4.1 EL DISEÑO DE UN MODELO

El término modelo se relaciona con un sentido de construcción que se basa en hipótesis teóricas sobre el funcionamiento de una realidad compleja para su mejor comprensión y para provocar intervenciones eficaces que produzcan transformaciones deseables. Es entonces, en cierta forma, una abstracción o una representación que se construye para comprender y explicar diferentes realidades o fenómenos sociales complejos.

4.1.1. Atributos del modelo

Los principales atributos que debiera tener un modelo evaluativo serían los siguientes:

- ❖ *Carácter holístico, comprehensivo*: debe incluir aspectos de estructura, de procesos y de resultados y prever el uso de una multiplicidad de técnicas cuanti y cualitativas.
- ❖ *Carácter modular*: debe considerar distintos focos o énfasis según los momentos de evolución de la gestión de los programas o proyectos correspondientes a cada aplicación evaluativa.
- ❖ *Acompañar el proceso de gestión* en todas sus etapas contribuyendo al aprendizaje institucional y a una retroalimentación permanente entre la evaluación y la programación. Debe apuntar a generar aptitudes en los actores del programa o proyecto, para ir dejando allí capacidades instaladas que permitan la inclusión de una *cultura organizacional evaluativa*.
- ❖ *Flexibilidad / comparabilidad*: no existe un modelo único que sirva para todo programa o proyecto. Un modelo diseñado al comienzo de un programa no debe permanecer idéntico e invariable a lo largo de toda la gestión. Debe prever la introducción de modificaciones o agregados que den cuenta de los cambios en los contextos de aplicación, pero sin perturbar la comparabilidad entre diferentes momentos.
- ❖ *Incorporar las perspectivas de los distintos actores*: si bien el/los evaluadores cumplen un rol fundamental en el proceso evaluativo, no es posible concebirlo sin la intervención de los principales actores en prácticamente todas sus etapas.

4.1.2. Componentes del modelo

Entre las partes que integran un modelo evaluativo, se destaca en primer lugar, la teoría o concepción del cambio que existe por detrás del programa o proyecto que constituye el objeto de la evaluación. Todo programa supone que si se llevan adelante ciertas acciones, en determinadas circunstancias, se obtendrán los resultados esperados, en términos de superar, contribuir a solucionar o evitar que empeoren determinadas situaciones sociales.

Lo que el modelo debe poner en evidencia son justamente tales cuestiones: los supuestos, los requerimientos contextuales, las estructuras necesarias y los procesos o líneas de acción a desarrollar para obtener los resultados esperados. Estos constituyen los aspectos conceptuales del modelo, los cuales tienen mucho que ver con las características del objeto de la evaluación, o sea que diferirán si se trata de un programa educativo, de salud, de desarrollo integral, de hábitat, etc.

Un modelo evaluativo entonces, pondrá en evidencia el estado del arte en el campo de conocimiento respectivo.

Un problema es que en las disciplinas sociales no existe un sólo paradigma sino varias teorías, muchas veces contrapuestas entre sí, a veces superpuestas, y sin demasiadas evidencias de su validez o demostraciones fidedignas acerca de sus grados de eficacia en cuanto al logro de objetivos. Por ende en el capítulo conceptual del modelo evaluativo debe aclararse en cuál teoría o escuela se inscribe el programa o proyecto en el particular campo de conocimiento que aborda; además

corresponde anticipar qué contribuciones se esperan de la aplicación evaluativa para incrementar la validación de esa teoría

El modelo incluirá también las definiciones operacionales de cada variable, lo que significa que las mismas deberán especificarse en función de los indicadores – o variables observables – con los cuales se las medirá o apreciará.

Se reitera que el marco conceptual de la evaluación será a la vez una retroalimentación del encuadre teórico del propio programa o proyecto. En realidad, si el proceso de planificación y programación fuera comprensivo y adecuado, y su formulación en el documento respectivo fuera completa y clara, el encuadre teórico del mismo resultaría prácticamente coincidente con el de la evaluación.

Debe incluirse además una lista de las técnicas que se sugiere utilizar, así como especificaciones acerca de sus formas de aplicación y aclaraciones acerca de los instrumentos requeridos en cada caso; los instrumentos, con sus respectivos instructivos, se podrán anexar al documento conceptual y metodológico.

También hay que precisar las fuentes dónde se conseguirá la información (secundaria o primaria): documentos, estadísticas, registros del propio programa, actores, personas o grupos claves, etc.

Aunque es sabido que en la práctica sufrirá modificaciones, conviene anticipar un cronograma de las aplicaciones evaluativas a lo largo del período de gestión del programa o proyecto, especificando los momentos evaluativos y los respectivos énfasis: qué dimensiones y/o qué variables se resaltarán, con qué técnicas de relevamiento se obtendrá la información y qué actores intervendrán en cada uno de esos momentos evaluativos.

Más adelante se hará referencia a la matriz síntesis y al instrumento valorativo, que completan el contenido requerido para el diseño de un modelo evaluativo completo.

4.1.3. Determinación de dimensiones del modelo evaluativo

Estas se corresponden con las principales líneas de acción y con las estrategias que plantea el respectivo programa o proyecto, sean éstas explícitas o no. Pueden mencionarse tres dimensiones del modelo evaluativo:

TIPO DE DIMENSIONES	EJEMPLOS
Sustantivas	Hacen referencia a los propósitos medulares de los programas o proyectos. Ej: Control del niño sano; alfabetización de adultos; complementación alimentaria.
Gerenciales o Instrumentales	Vinculadas con líneas de acción de índole instrumental, que constituyen medios para el desarrollo adecuado de las otras líneas sustantivas. Ej: Capacitación de RRHH.; administración; adquisición de equipos e insumos; construcciones.
Estratégicas o de atributos	Dimensiones específicas relacionadas con modalidades deseables de la gestión social que podrán contribuir al mayor o menor éxito de la gestión en el alcance de los logros.

Ej: Integralidad; sinergismo; asociatividad; participación; multidisciplinariedad; multiactoralidad.
--

Lo mencionado es una clasificación muy general, y los ejemplos en cada caso no buscan exhaustividad; el esquema es sólo orientativo para la determinación de dimensiones.

4.1.4. Apertura de dimensiones en variables e indicadores

La determinación de las variables correspondientes a una dimensión se realiza teniendo en cuenta cuáles aspectos estructurales y procesales son necesarios para alcanzar el resultado específico que plantea la dimensión. Por ello, el evaluador deberá preguntar a sí mismo y a los que tienen la responsabilidad de programar y ejecutar: ¿de qué depende el logro de tal objetivo?, y la respuesta no es otra que el detalle de las actividades que se programaron (o debieron programarse) para lograrlo. La evaluación procurará, por un lado, determinar si las mismas estuvieron bien planteadas, y por otro, si están siendo correctamente ejecutadas, es decir, cuál es el grado de cumplimiento de la direccionalidad deseable o si se orientan o concretan el logro de su objetivo. Asimismo, la evaluación buscará conocer cuáles fueron los obstáculos o causas de fracasos para ver cómo superarlos en el futuro o en otros contextos.

Hay casos en que las variables incluidas en alguna dimensión conservan un alto nivel de abstracción, por lo cual, resulta difícil su operacionalización; es aconsejable entonces incluir subdimensiones.

Las variables se operacionalizan mediante los indicadores que se definan como apropiados en cada caso, para poder apreciar o medir la variable respectiva.

Pueden mencionarse distintos tipos de variables e indicadores:

- ❖ de estructuras: de insumos, de recursos
- ❖ de procesos: de actividades, de tareas
- ❖ de resultados: de productos, de efectos, de impactos

Cada uno implica diferentes formas de relevamiento de información. En el caso de los productos, se podrán evaluar a partir de registros y evidencias propias del programa o proyecto. En el caso de los efectos, también se podrán apreciar o medir con base en el propio programa y por medio de sus participantes, no necesariamente mediante alguien especializado o externo. En el caso de los impactos, suelen realizarse relevamientos más allá del propio programa o proyecto, ya que se incluyen otros contextos o bien momentos posteriores a la gestión.

Muchos consideran que evaluar es posible con sólo elegir los *indicadores* adecuados y explicitando con qué medios se recogerá la información respectiva. Pero los indicadores son un paso muy importante en el proceso de diseño de un modelo evaluativo, pero no el único y ni siquiera el más relevante; los pasos previos y los que le siguen, son de tanta o mayor relevancia y tan o más definitorios que ese.

Los indicadores son una medida o apreciación, directa o indirecta, de un evento, una condición o situación o un concepto. Son, a su vez, variables, aunque de menor nivel de abstracción, observables o medibles, que permiten inferir conclusiones apreciativas acerca de las variables correspondientes; por eso se dice que *especifican las variables* a las que hacen referencia.

Los utilizados más habitualmente son los indicadores cuantitativos, o sea, los que se expresan en cifras absolutas (tasas, proporciones o porcentuales) Pero si bien son muy necesarios, no resultan suficientes para comprender y explicar cómo se producen los procesos, qué oportunidades se encuentran o bien cuáles obstáculos impiden la acción o qué factores la dificultan. Para mejorar esa comprensión, deben procurarse además indicadores cualitativos, que permitan “triangular” o complementar los anteriores.

La determinación de los indicadores permite definir las técnicas apropiadas y el posterior diseño de instrumentos de recolección o registro de información. Podrán ser más o menos precisos, según la disponibilidad o acceso a la información requerida.

Entonces, la selección de indicadores cuantitativos o cualitativos deberá realizarse teniendo en cuenta criterios de factibilidad para conseguir la información respectiva. Asimismo, es necesario que éstos cumplan con ciertos requisitos para que la información resultante sea útil y por otra parte, deben contemplar aspectos éticos en su obtención y utilización, tales como:

VALIDEZ	El indicador debe hacer referencia a aquello que realmente procura medir o apreciar.
CONFIABILIDAD	Ante diferentes “mediciones” o “recolecciones” efectuadas bajo las mismas circunstancias en las mismas poblaciones y al mismo tiempo, el valor del indicador será el mismo. En el caso de indicadores cualitativos, expresados verbalmente, dicha expresión verbal preservará el sentido de lo declarado, no lo distorsionará.
ESPECIFICIDAD	Debe reflejar sólo los cambios en la cuestión o factor bajo análisis, y no otros.
SENSIBILIDAD	Debe ser capaz de registrar los cambios por más leves que sean
REPRESENTATIVIDAD	Cubre todas las cuestiones e individuos que se esperan cubrir.
CLARIDAD	Debe ser simple y fácil de interpretar, no ambiguo
ACCESIBILIDAD	Los datos a recoger para su interpretación deben ser de fácil disponibilidad.
UTILIDAD	Los usuarios deben percibir la utilidad del indicador como un “marcador” de progreso hacia los objetivos o de logro de resultados intermedios o finales.
ETICA	Tanto la recolección de información como su procesamiento y difusión resguardarán los derechos de las personas al anonimato y a elegir si dar o no la información (consentimiento informado).
SINERGIA	El indicador podrá especificar o referirse a más de una variable al mismo tiempo.
COSTO	La recolección de la información y el procesamiento posterior es razonable y posible en función del presupuesto disponible y la utilidad esperada (así como de su sinergia).
REPLICABILIDAD	No es único para un proyecto, sino que puede ser útil para otros proyectos en otras localizaciones; debe permitir ulteriores comparaciones.

4.1.5. Las técnicas y las fuentes

En cada caso se deben detallar las técnicas y procedimientos para la medición u observación y se especificarán los instrumentos requeridos para obtener la información relevante.

Es probable que se requiera implementar registros adecuados para la evaluación, dado que los que se llevan regularmente en las instituciones u organizaciones no siempre satisfacen las necesidades evaluativas. Asimismo, es recomendable que se realicen algunos estudios o relevamientos en momentos determinados, como encuestas a los destinatarios o beneficiarios, entrevistas a los actores significativos en el nivel operativo, solicitudes de informes especiales a los gerentes, etc.

Una de las razones de diseñar el modelo evaluativo tempranamente, aún antes de comenzar la ejecución del programa o proyecto, es justamente la de desarrollar los instrumentos y mecanismos de registro, de modo tal que formen parte de las tareas propias de los equipos que ejecutan las actividades; es decir, que la recolección de información para la evaluación constituya una más de las rutinas propias del programa o proyecto.

Los instrumentos deberán ponerse previamente a prueba, mediante pre-tests o pruebas piloto.

4.1.6. Preguntas orientadoras

Si bien hoy se ponen en tela de juicio las posturas radicalmente racionalistas, debe reconocerse que el desconocimiento o el conocimiento erróneo, suele llevar a acciones incorrectas. Claro está que para actuar se necesita, además del conocimiento apropiado, de la motivación y de los valores éticos de sustento, y también de la intuición, que es un atributo importante para la acción creativa y eficaz.

Para razonar deben plantearse las preguntas correctas y encontrar las respuestas mejor fundamentadas, con las mejores razones. Para acceder al conocimiento de lo que acontece en los programas y proyectos sociales y de sus efectos, es crucial la claridad en la determinación de las dimensiones, las variables y los respectivos indicadores; ello es lo que permite formular las preguntas adecuadas, que podrán ser respondidas mediante la recolección de la información apropiada. El análisis de las respuestas a tales preguntas es lo que permitirá la emisión de juicios valorativos fundamentados.

Las preguntas orientadoras se refieren a las variables y a cada uno de sus indicadores. Existe un interjuego en su formulación, ya que de las preguntas se deducen variables e indicadores y viceversa, y de las variables e indicadores emergen las preguntas, en un múltiple proceso de "feed-back". Es aconsejable que la formulación de las preguntas se haga mediante un proceso que vaya desde lo más general a lo particular o específico, siguiendo el *árbol lógico* en que se abrió cada dimensión y/o cada variable.

Las preguntas orientadoras son como una *ayuda memoria* para los que tienen responsabilidades en los diferentes momentos del proceso de aplicación evaluativa; asimismo, sirven de guía para escribir el informe evaluativo, pues éste deberá contener las respuestas apropiadas a las mismas.

4.1.7. Matriz síntesis del modelo evaluativo

Es posible esquematizar los pasos descritos hasta aquí en una matriz que sintetizará el modelo evaluativo; los títulos de las columnas de esa matriz son los siguientes:

1. Dimensiones,
2. Variables para cada dimensión
3. Indicadores para cada variable
4. Técnicas y fuentes para obtención de la información
5. Principales preguntas evaluativas

El objeto de esa matriz es dar a entender, en forma sintética e interrelacionada, cuáles son los aspectos a evaluar, cómo (y cada cuánto) se medirán o apreciarán y qué respuestas deberá dar, como mínimo, el informe evaluativo. Las definiciones y explicitaciones acerca de esos aspectos, dimensiones, variables e indicadores, por un lado, y técnicas a utilizar y fuentes, por otro deberán figurar en forma más amplia y comprensible en el capítulo conceptual y metodológico que debe incluir el modelo evaluativo.

4.1.8. El Instrumento Valorativo: forma de cuantificar lo cualitativo

Resulta útil elaborar un sencillo y sintético Instrumento Valorativo, que formará parte del modelo evaluativo y mediante el cual se podrá otorgar puntajes a cada uno de los indicadores, variables y dimensiones, según escalas sencillas de no más de cuatro o cinco puntos. El mismo se podrá cargar en una base de datos y así se facilitarán las actividades de monitoreo o el seguimiento sistemático, para permitir comparaciones en diferentes momentos del período de ejecución y en el caso de los programas complejos, que incluyen un número variable de proyectos, también establecer comparaciones entre ellos.

Mediante el Instrumento Valorativo se pueden atribuir cuantificaciones a las apreciaciones cualitativas, asignando valores en puntos de escalas, lo cual permite sintetizar los hallazgos y hacer comparaciones del tipo “mejor / peor”, a través del tiempo (de cada proyecto contra sí mismo en la serie de las diversas aplicaciones evaluativas) y entre las distintas localizaciones, es decir, entre los diferentes proyectos incluidos en un mismo programa. En algunos casos los datos son estrictamente cuantitativos (actividades realizadas, personas cubiertas, ejecución presupuestaria, entre otros) Las comparaciones, en tales casos, son del tipo “mayor / menor”, “más / menos” o cercanos o alejados de estándares predeterminados.

La atribución de valoración a cada variable y a cada dimensión en el Instrumento Valorativo se realizará, por un lado, por la combinatoria de las valoraciones otorgadas a los respectivos indicadores (en el caso de las variables) y por la combinatoria de las valoraciones de las respectivas variables (en el caso de las dimensiones)¹. Pero también habrá apreciaciones globales acerca de cada

¹ Esas combinatorias no serán exclusivamente aritméticas, por dos razones: la primera, porque no todos los indicadores de una misma variable tienen por qué tener igual cantidad de categorías: algunos pueden tener dos (como es el caso del sí/no), otros tres (como el caso de mucho, poco, nada) y otros más de tres (como en el ejemplo de la escala de cuatro puntos); y la segunda razón,

variable y cada dimensión, pudiendo presentarse incongruencias con las valoraciones parciales respectivas. Se requerirán explicaciones y ajustes para arribar a coherencias. Cuidando tales coherencias, se adjudicarán valoraciones a las variables, en función de una *escala síntesis* para la que se sugieren las siguientes cuatro categorías:

1. Insatisfactorio
2. Poco Satisfactorio
3. Satisfactorio
4. Muy Satisfactorio

El mismo procedimiento se aplica a la valoración de las dimensiones a partir de sus respectivas variables.

El otorgamiento de cuantificaciones en el instrumento de valoración será posible mediante las descripciones, apreciaciones y explicaciones volcadas en un informe en prosa que se escribirá previamente; asimismo, esa debería ser una tarea conjunta de los miembros del equipo que realiza la evaluación, en cada uno de sus niveles, de modo que las valoraciones en las respectivas escalas sean producto de discusiones y criterios consensuados.

Entonces, el Instrumento de Valoración permitirá una visión rápida y a la vez facilitará síntesis y comparaciones, mediante cuadros y gráficos; pero si bien es necesario, no resulta suficiente para una comprensión cabal de lo que sucede en los proyectos o programas, sino que se requieren además las descripciones y explicaciones que brinda el informe en prosa acorde con las dimensiones o capítulos del modelo. Se reitera que debe ser cumplimentado a posteriori del informe escrito.

La cuantificación efectuada a través del Instrumento Valorativo descrito tiene además la virtud de satisfacer las inquietudes cuantitativas y sintetizadoras que suelen tener aquellos que solicitan las evaluaciones, como las agencias de cooperación y las entidades nacionales o externas de financiamiento.

4.1.9. Transferencia y ajustes del modelo evaluativo

Es importante realizar la capacitación o transferencia del modelo evaluativo a aquellos actores que asumirán responsabilidades durante la duración de la aplicación. Conviene realizar esa etapa antes de cerrar la formulación del modelo, para dar lugar a ajustes mediante las intervenciones de aquellos que lo utilizarán. Igualmente, debe preverse la necesidad de asistencia técnica para aquellos que tienen responsabilidades en relevar información y llenar formularios, protocolos, coordinar talleres, armar informes parciales, etc.

En los casos de programas o proyectos que tienen una duración considerable (entre dos y cuatro años), debería aplicarse el modelo evaluativo con una frecuencia semestral, aunque ciertas informaciones relacionadas con el monitoreo, tal como la ejecución financiera, la cobertura de beneficiarios, la cantidad de servicios o prestaciones brindadas, entre otras, podrán requerir menor periodicidad (bimensual o trimestral) y otras cuestiones que requieren mayor esfuerzo de relevamientos especiales, podrán hacerse en forma anual. La primera aplicación del modelo evaluativo debiera ser "completa", ya que podrá constituir una puesta a prueba del mismo, luego de la cual se introducirán nuevos ajustes, acordes con las dificultades

porque además de la atribución de valoraciones a cada indicador, cada actor que evalúa tendrá una apreciación global acerca de cada variable como un todo.

observadas en la práctica y las sugerencias que formulen aquellos que intervinieron en la primera aplicación ².

4.1.10. La participación de los actores - Intersubjetividad

La participación de los actores que se desempeñan en diferentes roles y niveles de la acción, particularmente aquellos que están en los niveles operativos o de la acción concreta, es relevante por lo menos debido a tres tipos de motivos:

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

Es fácil su detección cuando el programa o proyecto ha comenzado su ejecución. Pero si el modelo se diseña a priori, un requisito será otorgarle flexibilidad para que puedan introducirse ajustes al momento de la ejecución, cuando los actores del nivel operativo se incorporen.

Dado que esos actores no tienen por qué ser conocedores de las disciplinas metodológicas, lo más sencillo es involucrarlos en la determinación de los grandes ejes que debiera considerar la evaluación, y a partir de ahí, solicitarles que planteen las preguntas que en cada uno de esos ejes les parecen relevantes. Luego los metodólogos / evaluadores podrán traducir los ejes en dimensiones y las preguntas en variables e indicadores, procurando respetar fielmente las intenciones de los que formularon las preguntas. Es recomendable, luego de pasar todo por el tamiz metodológico, realizar una segunda vuelta con los actores para someter a crítica lo diseñado. Seguramente ese proceso implicará varias idas y vueltas. La dinámica de taller es la más efectiva para tales tareas

Lo dicho es válido para la etapa del diseño, pero cabe además señalar que una idea relevante que está por detrás de lo expuesto hasta aquí, es que un mismo modelo evaluativo sea aplicado por diferentes actores ubicados en los diferentes niveles de la gestión de los programas o proyectos.

Las apreciaciones evaluativas emergerán así como productos de campos epistemológicos de intersubjetividad, donde interactúan los actores significativos en los diferentes niveles de la acción, incluyendo los destinatarios de esas acciones.

La inclusión de la población objetivo, los beneficiarios, los usuarios o los clientes, puede asegurarse mejor en el momento de la autoevaluación o la evaluación interna, ya que es en el territorio mismo donde se ejecutan las acciones; sin embargo, también desde los otros niveles de la evaluación (el intermedio / provincial y el central o nacional) puede contemplarse la inclusión de esos actores primordiales, mediante estudios específicos en determinados momentos de la

² A tal efecto resulta también de suma utilidad la construcción de la Línea de Base.

gestión, o bien después que la misma finalizó.

Cada nivel de análisis o de la acción tiene sus especificidades, por lo cual habrá variables propias que se requiera evaluar en cada uno; pero a lo que se hacía referencia es al necesario “modelo compartido”, el núcleo común, que además de interesar a todos, brinde la posibilidad de consolidación para diálogos y aprendizajes conjuntos.

4.1.11. Emisión de juicios valorativos debidamente fundamentados y de recomendaciones

Existe un momento en que el evaluador (o el equipo) debe trabajar en *soledad*. Este es después de haber hecho las visitas de terreno, cuando todo el material ha sido recogido y analizado, con base en el modelo evaluativo, sus variables y sus preguntas.

Ese es el núcleo de toda la actividad evaluativa, el momento por excelencia, cuando se requiere sintetizar la cuantiosa información que por diferentes vías o fuentes permite describir y explicar lo que se vio, se escuchó o se supo sobre el programa o proyecto objeto de la evaluación.

Se debe entonces sacar conclusiones y emitir juicios valorativos sobre cómo se están haciendo las actividades; si están insertas en enfoques adecuados que responden a los estados del arte en los respectivos campos; si se orientan a donde deberían; si son visibles algunos resultados positivos, cuáles son las dificultades u obstáculos; cuáles las fortalezas y oportunidades; y a partir de tales juicios, cuáles recomendaciones son pertinentes para mejorar o reforzar la acción futura.

Es cuando se pone en juego la experiencia de los evaluadores para concluir y aconsejar y por ende, para influir en la transformación de las realidades que fueron analizadas.

Esa es la tecnología más difícil de transferir por parte de los evaluadores: la habilidad y capacidad para transformar caudales de información diversa en nuevo conocimiento, para unir distintos tipos de percepciones, intuiciones, experiencias y conocimientos, hacer con ello un tramado coherente que en principio aparece muy caótico y confuso, pero que luego se aclara, se interconecta y permite la emergencia de un nuevo saber, un conocimiento formulado en juicios, sometido a crítica y nuevos pulimentos, pero orientado a difundir aciertos o a cambiar lo que se considera incorrecto o aún incompleto, y por ende motivo de disconformidad. Son los evaluadores quienes tienen el deber de nombrar ciertas cosas que ocurren, que existían, aunque ocultas, porque no tenían nombre, dificultando por ende la acción correctiva. La evaluación, al nombrar los fenómenos, facilita actuar sobre ellos y operar los cambios deseables.

Hay sucesos más fáciles y otros más difíciles de nombrar. También allí radica la excelencia de los evaluadores: en cómo logran nombrar lo que sucede; en cómo formulan sus juicios valorativos y en cómo los fundamentan. Porque lo cierto es que la “verdad” puede ofender y doler. A todos provoca molestia, a veces dolor, cuando se les muestra algo que hacen mal o no tan bien. Dependerá del modo en que se lo exprese, de la intención y el tono con que se emita el juicio. Si existe respeto por lo que el otro piensa y hace, el diálogo podrá tocar todos los ítems y el trato será de igual a igual.

Para emitir los juicios se debe transitar por descripciones y explicaciones

acerca de cómo ocurren las cosas, recordar cómo fueron formulados los objetivos y programadas las acciones, para contrastar con lo hecho y obtenido.

Para llevar a cabo ese tránsito, el método aconsejable es ir considerando variable por variable, analizando en forma horizontal todas las fuentes informativas – informes pautados, estadísticas, documentos, notas de campo, etc. – que puedan arrojar alguna luz sobre cada variable; así, completar las descripciones y explicaciones emergentes y de allí concluir un juicio apreciativo sobre la variable en cuestión. Dadas las interrelaciones existentes entre las diferentes variables, sucederá que unas proveerán argumentos para otras.

Similar procedimiento es aconsejable con las dimensiones. Aunque en este caso, además del trabajo en forma horizontal, es requerido también el vertical, puesto que las variables son las que explican gran parte del juicio que se formule respecto de una determinada dimensión. Se expresó “gran parte” pues como ya se dijo, existe una mirada general acerca de cada dimensión, que irá más allá de la sumatoria o agregación de las apreciaciones realizadas para las variables respectivas. Esa mirada global del evaluador es la que podrá dar cuenta de aquellas potencialidades, aquellas cuestiones que, aún no concretadas prometen serlo, más allá de lo concretamente observado o lo “objetivable” hasta el momento para la dimensión respectiva³.

Los evaluadores pueden y suelen adelantar juicios en los momentos de interacción, durante las visitas de campo, debido a la ansiedad y a las preguntas que les formulan los actores de los proyectos. Eso tiene ventajas, pues pueden discutirse apreciaciones evaluativas erróneas, realizadas sobre bases de evidencias parciales, y así lograr mayor y mejor información por parte de los actores informantes, de modo de corregir juicios apresurados. No obstante, se requiere una distancia temporal prudencial para madurar y volver a pensar convenientemente los juicios, más allá de la instancia vivencial que transcurre durante las interacciones. Por ende, resulta aconsejable la prudencia para emitir juicios anticipadamente, así como advertir a los actores que tales juicios son preliminares y que podrán modificarse al momento de la elaboración evaluativa que se plasmará en un informe, el que, a su vez, estará sometido a la crítica de ellos, para concretar el “derecho a réplica”.

4.1.12. El “feed back” o devolución de los hallazgos evaluativos

Es un paso imprescindible dentro del proceso evaluativo. Existen innumerables casos de evaluaciones realizadas, en las que los actores que intervinieron de un modo u otro carecen de acceso al conocimiento de los resultados emergentes; sobre todo en evaluaciones externas, que suelen terminar en un informe al que muy pocos acceden y menos aún los que verdaderamente lo leen. El término devolución alude a la diseminación, al análisis y al ajuste de los hallazgos y recomendaciones, conjuntamente con los actores que se involucraron de un modo u otro en el proceso evaluativo.

A partir de la evaluación se genera siempre nuevo conocimiento; el diseño y la aplicación del modelo evaluativo, las diferentes interacciones ocurridas y la elaboración de la información recogida por diferentes vías, permite generar nuevo y relevante conocimiento acerca de la realidad circundante y del propio programa o proyecto. Ese es el conocimiento que se somete a devolución para la crítica o

³ Lo dicho en ese párrafo es válido también para el programa o proyecto en su totalidad (si se cambian las palabras variables por dimensiones y dimensiones por programa o proyecto).

discusión.

El primer paso en un proceso de devolución o disseminación de hallazgos de la evaluación consiste en escribir un *informe de evaluación* exhaustivo, que incluirá descripciones y explicaciones que permitan fundamentar, tanto los juicios valorativos referidos a cada una de las variables y dimensiones, como las recomendaciones que se formulen al respecto.

Como en cualquier informe, en una *introducción* se harán referencias muy sintéticas acerca del objeto de la evaluación, las principales características del programa o proyecto respectivo (su población objetivo, su localización, el problema que procura atender o solucionar, las principales líneas de acción, los objetivos y los resultados esperados); también se indicará cuál es el particular período considerado y los principales focos adoptados en ese momento evaluativo. Será conveniente incluir como anexo una síntesis metodológica y conceptual, agregando por ejemplo, la matriz síntesis. Se aclarará cuál información fue tomada en cuenta para la realización del informe: la que fuera relevada especialmente para ese momento evaluativo, los informes evaluativos de otros niveles, los instrumentos valorativos, la información acumulada en otros informes de otros momentos evaluativos, otros documentos o informes de visitas de terreno, etc.. No debe olvidarse la mención de los actores participantes en la etapa de aplicación evaluativa y se aclarará cuáles serán las principales audiencias del informe.

El núcleo central del informe es el *análisis y síntesis evaluativa*, en donde cada capítulo coincidirá con cada dimensión del modelo; al interior de cada uno de esos apartados, los títulos coincidirán con los nombres de las variables; por otra parte, dentro de cada variable, las descripciones, explicaciones y análisis tomarán en cuenta los indicadores respectivos. En otras palabras: ese núcleo del informe deberá contener como mínimo las respuestas principales a las preguntas orientadoras formuladas en el modelo evaluativo, agregando toda otra información que resulte relevante para comprender las respectivas realidades.

Los capítulos relativos a cada una de las dimensiones del modelo, deberán incluir los correspondientes juicios valorativos, poniendo sumo cuidado en el modo de expresarlos: es conveniente resaltar primeramente las cuestiones positivas y las fortalezas para luego advertir sobre las debilidades, omisiones u errores. Son esos juicios los que darán lugar luego a la formulación de recomendaciones.

El informe incluirá finalmente las *conclusiones y recomendaciones*, donde se señalarán los principales logros alcanzados durante el período, así como las dificultades u obstáculos encontrados y las estrategias desplegadas para su superación.

Se resumirán aquí, como conclusiones, los juicios valorativos más relevantes señalados en forma previa para cada una de las dimensiones analizadas, pero también se agregarán aquellas otras que emerjan del análisis vinculatorio entre las diferentes variables y dimensiones del modelo.

Un ítem importante es el que corresponde a las *recomendaciones*. Cuando se trata de un informe relacionado con un momento intermedio de la gestión del proyecto o programa, las mismas constituirán *orientaciones para la acción futura*, así como *parámetros de comparación y reflexión* para el siguiente corte evaluativo. En el caso de tratarse del informe evaluativo final, o de un único informe de una evaluación realizada al término o después del final de un programa o proyecto,

igualmente se consignarán recomendaciones, ya que las mismas podrán ser de utilidad para programas o proyectos similares en otros contextos o momentos posteriores.

Las recomendaciones deben dirigirse a las diferentes audiencias de la evaluación (técnicos, decisores, beneficiarios, financiadores, etc.) sugiriendo, en la medida de lo posible, opciones o alternativas a cada uno de ellos. Deberán ser prácticas y factibles, evitando generalizaciones. Deberán sugerir cómo construir sobre los logros, superar las dificultades y subsanar las limitaciones del programa o proyecto evaluado.

Por último, el informe podrá incluir anexos, con cuadros, con testimonios y otros elementos que puedan contribuir a mayor claridad de las descripciones y fundamentes de las conclusiones y recomendaciones.

El informe preliminar de evaluación debe ser sometido a la *crítica de los actores significativos* que intervinieron durante el proceso, para que puedan proponer correcciones u agregados. Es conveniente realizar talleres sobre algunas cuestiones donde pueden existir disensos, pues en ese marco es posible discutir y llegar a acuerdos entre los responsables de la evaluación y los demás actores. Esas dinámicas enriquecen los informes, pues agregan detalles y mayor exactitud a las descripciones e informaciones numéricas, otros y mejores argumentos a las explicaciones y observaciones críticas. Es una de las formas para especificar las recomendaciones para la acción futura y que sean realmente asumidas por los que tienen luego la responsabilidad de concretarlas.

Es recomendable redactar *un resumen ejecutivo*, ó documento breve, donde se consignen los puntos más sobresalientes del texto del informe, sobre todo remarcando logros, dificultades y recomendaciones.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

Más allá de las diferencias metodológicas y de las discusiones que ellas han generado en el tiempo en cuanto a qué postura prevalece sobre la otra, y sin el ánimo de pretender o propender hacia la elección de alguna de ellas, no puede desconocerse el aporte que las ciencias sociales han realizado sobre la temática analizada.

Tampoco puede desconocerse que no resultaría posible elaborar un modelo o producto único que sea adecuado para ser aplicado como herramienta para la evaluación de programas sociales, a pesar de los intentos realizados al efecto, ya que los aspectos sociales atacados a través de estos programas resultan tan diversos que los modelos de evaluación de gestión necesariamente deben adaptarse a la temática específica o a las particularidades de cada uno.

No obstante ello, las herramientas necesarias para realizar una correcta evaluación de políticas y programas sociales están debidamente desarrolladas, las normas que instrumentan la función existen, la utilidad de las mismas está largamente fundamentada, las instituciones de control están en marcha y el personal es capacitado para la función.

La limitación está dada en que aún no está consolidada la concepción de que la evaluación es un proceso continuo que necesariamente debe acompañar a la gestión. Esto es expresado considerando fundamentalmente la actitud que se observa de parte de quienes tienen la responsabilidad del diseño de programas, quienes no consideran debidamente aspectos tales como:

- El adecuado diagnóstico de la situación al comienzo de la ejecución.
- El planteamiento del problema a resolver y del proyecto en su fase de formulación y diseño (diagnóstico de la situación que se pretende modificar al comienzo de la ejecución)
- El desarrollo de un sistema de evaluación y monitoreo concomitante de la gestión durante los procesos de la acción.
- La sistematización de la experiencia acumulada durante la gestión como paso previo al análisis de los resultados obtenidos
- La auto-evaluación a la finalización de períodos determinados, donde se ponga énfasis en los resultados e impacto alcanzado.

Sin embargo, estos aspectos no resultan suficientes para realizar un acabado seguimiento de la gestión. Como fuera mencionado anteriormente, el monitoreo de programas contiene aspectos que no necesariamente están incluidos en las líneas de base y por ende será necesario profundizar la labor de relevamiento y análisis mediante otros mecanismos.

Es decir, el seguimiento precisa generar mayor detalle de indicadores de proceso, variables e indicadores para todos los aspectos que pudieran no haberse observado u obtenido antes del inicio de la gestión del proyecto.

En tal sentido, las entidades responsables del control debieran ahondar en la temática descrita, a la vez de responsabilizarse de manera más directa e integral en la fiscalización y el control de los recursos. Para ello, deben contar con el necesario apoyo en la implementación de nuevas metodologías e instrumentos, transfiriendo experiencias e impulsando el desarrollo administrativo y la capacitación, así como con el propósito de aprovechar el trabajo conjunto y complementario que debieran observar en la práctica los diversos sistemas y/o instituciones que actualmente tienen a su cargo las funciones de contralor.

Para lograr el funcionamiento esperado de los órganos de control debiera hacerse hincapié básicamente en las siguientes consideraciones:

1º.- Generar las acciones necesarias para propender a que cada institución, para cada programa, prevea o desarrolle un sistema o proceso evaluativo propio, diseñado desde su origen, para acompañar la gestión.

2º.- Aplicar estudios estadísticos y evaluaciones periódicas como complemento de la fiscalización tradicional, para posibilitar la medición del logro efectivo de resultados buscados, para evaluar la operación y el impacto de programas sociales para medir el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creados y para retroalimentar a las autoridades ejecutoras para que, si corresponde, modifiquen sus procedimientos de operación y administrativos.

3º.- Llevar a la práctica la necesaria complementariedad de funciones que debe existir entre las diversas instituciones, especialmente las de control, evitando duplicidad de funciones y/o inadecuada utilización de sus recursos.

4º.- Generar o impulsar un nuevo esquema de “contraloría social”, mediante un mayor involucramiento de los beneficiarios de los programas y acciones de gobierno para que se conviertan en el mejor instrumento de fiscalización social. Instrumenta padrones de beneficiarios de los distintos programas y promover la difusión de los montos de recursos asignados en todo nivel, para transparentar las decisiones de política social. ¹

5º.- Sumar, a la puesta en marcha de programas de capacitación de agentes públicos involucrados en la función de control, a ciudadanos interesados para mejorar la vigilancia de acciones y obras de gobierno.

6º.- Ahondar en el desarrollo de sistemas informáticos como apoyo para la aplicación de los órganos de control. Para ello se necesita desarrollar e implantar sistemas de información que contengan datos de cuánto se gasta en todos los niveles, lo que permite hacer cruces de información para optimizar el gasto público. Todo ello sumado al sistema tradicional de fiscalización.

Asimismo, deben ser reformados permanentemente los manuales de

¹ Sindicatura Social (SiGEN) implementó un sistema con estas características en Prov. de Misiones, designando representante de control comunitario, para el seguimiento y sondeo de 7 programas a nivel provincial y Sondeo de opinión pública (participación comunitaria en el control y Sistema de quejas, denuncias y sugerencias en convenio con Registro Nacional de las Personas. 1994)

Auditoría Pública y elaborarse nuevas guías de auditoría específica para la fiscalización, verificación y supervisión de los recursos, con lo que se otorga vigencia y actualidad a la acción de los órganos de fiscalización en su conjunto, tendiendo siempre al perfeccionamiento de sus funciones, para apoyar las acciones preventivas.

En síntesis, el control de los recursos es lo que la sociedad está depositando en manos de los órganos de control. En este sentido, la capacidad de respuesta de las instituciones determina el éxito o el fracaso de las políticas.

El hecho de que la Administración Pública se desempeñe con eficiencia, eficacia, transparencia y calidad implica agregar un valor fundamental a la acción de Gobierno. Conseguir este objetivo resulta por demás posible y alcanzable. Para ello resulta indispensable la participación activa de las organizaciones de control y de supervisión, puesto que debieran ser las herramientas fundamentales para su logro.

LICENCIADO NELSON DANIEL MOSCOLONI

**CURSO DE POSGRADO EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO
ASAP-FCE (UBA) 2001**

Buenos Aires, diciembre de 2002.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

“PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA: Proceso en el cual se establecen la misión y objetivos de la organización, su futuro deseable y posible, se desarrollan las estrategias y se asignan los recursos para alcanzar dichos objetivos. Debe responder tres preguntas fundamentales: ¿Dónde se está?; ¿Dónde se quiere ir?; ¿Cómo se llegará?

MISIÓN: La misión de una organización describe el propósito básico de su existencia y la naturaleza y línea de actividad. Respondiendo a las interrogantes: ¿Para qué existe la organización?; ¿Qué necesidades satisface?; ¿A quiénes sirve?; ¿Qué valor agrega?

ESTRATEGIAS INSTITUCIONALES: Se refiere a los diversos esquemas de recursos y sus formas de utilización que en base a los objetivos corporativos y a los escenarios futuros, permitirán transitar de la situación actual hacia los objetivos planteados maximizando las oportunidades y fortalezas y minimizando las amenazas y debilidades.

PLANIFICACIÓN OPERATIVA: Puede ser concebida como un instrumento sistemático y permanente de la acción del gobierno, y en consecuencia ser definida como un proceso administrativo complejo de análisis, previsión, decisión y concertación destinado a controlar cada año el grado de ejecución del plan a mediano plazo y a proseguir la realización de éste en el año siguiente.

OPERACIÓN: Es una acción que relaciona insumos que son aplicados para la generación de un producto, de la cual son esperables unos resultados.

OBJETIVOS: Propósitos generales que las organizaciones pretenden alcanzar.

METAS: Fines o propósitos específicos a alcanzar. Conllevan la cuantificación de los resultados esperados en un lapso determinado.

ACTIVIDADES: Aplicaciones de insumos para generar el producto.

INSUMO: Recurso humano, material, equipamiento, tecnología y/o servicio que se requiere para el logro de un producto, expresado en unidades físicas o en su valoración financiera.

PRODUCTO: Bienes o servicios que surgen como un resultado cualitativamente diferente de la combinación de insumos.

SISTEMA: Combinación de partes reunidas para obtener un resultado o formar un conjunto.

GESTIÓN: La gestión de una organización comprende todas las actividades que implican el establecimiento de metas y objetivos organizacionales, formulados a partir de una estrategia corporativa que garantice su cumplimiento y del desarrollo de una estrategia operativa apropiada a los medios de que dispone, con la finalidad de asegurar la supervivencia de la organización, dentro del sistema social donde debe desarrollar su acción.

CONTROL DE GESTIÓN: Es la actividad que se desarrolla dentro de las organizaciones dirigida a asegurar el cumplimiento de su misión y objetivos; de sus planes, programas y metas; de las disposiciones normativas que regulan su desempeño y de que la gestión resulte eficaz y ajustada a parámetros de calidad.

EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN: Es el proceso mediante el cual se examinan y evalúan las actividades realizadas en un sector, entidad, programa, proyecto o actividad con el objeto asegurar que la asignación de los recursos, tanto físicos como humanos y financieros, los procedimientos, los sistemas de información, y asimismo las metas planteadas por las

jurisdicciones y organismos, tiendan a garantizar el logro de los objetivos institucionales; de modo tal de determinar el grado de eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto; así como de promover la correcta administración del patrimonio, a cuyos efectos se realizan recomendaciones para introducir correctivos.

INDICADORES DE GESTIÓN: Un indicador es una magnitud asociada a una actividad, proceso o sistema, que permite, mediante la comparación con estándares, evaluar periódicamente el comportamiento de las unidades de programación.

EFICIENCIA: Se refiere a la relación entre los recursos consumidos (insumos) y la producción de bienes y servicios (siempre considerando el menor costo posible) La eficiencia se expresa como la relación insumo-producción, comparada con un estándar aceptable (normal),

ECONOMÍA: Se refiere a los términos y condiciones bajo los cuales se adquieren y utilizan los recursos humanos, financieros y materiales, tanto en la cantidad y calidad apropiadas, como al menor costo posible y de manera oportuna.

EFICACIA: Se refiere al grado en que una actividad, programa o entidad alcanza sus objetivos y metas, medida a partir de los resultados del proceso de trabajo (productos) y sus efectos inmediatos en los usuarios y clientes (sin considerar los costos)

CALIDAD: Cantidad, grado y oportunidad en que el producto o servicio prestado satisface la necesidad del usuario o cliente.

EFFECTOS: Grado o nivel de repercusión, a corto plazo, originado por los productos en el usuario inmediato.

IMPACTO: Nivel de repercusión a mediano o largo plazo, originado por los productos en el entorno económico, social y ambiental.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y TRABAJOS CONSIDERADOS

AGUILAR IDAÑEZ, María José y ANDER-EGG, Ezequiel (1994) Evaluación de servicios y programas sociales. E. Lumen, Colección Política, Servicios y Trabajo Social. Buenos Aires.

ANDRENACCI, Luciano; NEUFELD, María Rosa y RAGGIO, Liliana: Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores. Informes de Investigación del Instituto del Conurbano, UNGS, mayo de 2001.

BRIONES, G.: Evaluación de Programas Sociales, México, Ed. Trillas, 1991.

OSZLAK, Oscar: "Políticas públicas y regímenes políticos"; Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), 1979.

NIRENBERG, Olga: La evaluación ex ante de proyectos: procesos y criterios. Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo. Documento interno. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires. 2000. + Modelo Evaluativo para los proyectos del ProAme. Bs As. Documento interno del PROAME, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente/BID; 1996.

NIRENBERG, O.; BRAWERMAN, Josette y RUIZ, Violeta: Evaluar para la Transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Paidós, Tramas Sociales. Vol. 8. Buenos Aires. 2000.

RUIZ, Violeta: La línea de base del Proame, Buenos Aires. Documento interno del PROAME, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente/BID; 1999.

SIEMPRO – UNESCO. Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados.

Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas. Ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1999.

SIME - Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales. Plan de Monitoreo de Programas Sociales del Área Central, Mendoza, 2000.

Se seleccionaron y consideraron una serie de trabajos presentados en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina. Noviembre 2001, correspondientes a los siguientes profesionales: Lic. Susana Hintze; Lic. Violeta A. Ruiz; Lic. Josette Brawerman; Lic. Olga Niremberg; Dra. Digna Luna de Jiménez; Lic. Viviana M. de Lourdes Guardia; Dr. Antonio Taja Tame

Se consideraron además, las experiencias surgidas del Seminario sobre Evaluación de Programas Sociales. SiGEN, Abril de 2002.