

# **LA FUNCION DE EVALUACION DE POLITICAS SOCIALES EN CHILE**

*ASESORIAS PARA EL DESARROLLO*

Enero 2002

## I. EVALUACION, POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO <sup>1</sup>

¿Por qué el tema de la evaluación de políticas y programas sociales se ha ido convirtiendo con el paso del tiempo en un problema central de la acción de los gobiernos? Principalmente por tres razones. La primera es que el desarrollo y progreso social que se viven en el nuevo milenio no omiten ni aminoran la severidad de viejos y nuevos problemas sociales: pobreza, exclusión, desigualdad. La segunda, es que a pesar de las innovaciones institucionales y programáticas, las soluciones que se han puesto en marcha no arrojan los resultados esperados. La complejidad de nuestras sociedades, que presentan una muy desigual distribución de las oportunidades, y de los problemas que ello genera, exigen miradas más acuciosas sobre las políticas y programas que se están implementando. La tercera se relaciona con la permanente escasez de recursos, cuestión que puede ser mejor enfrentada si la evaluación permite asegurar el uso eficiente de los recursos.

En concreto, el Chile de hoy no es el mismo que el de hace 12 años, cuando se dio origen a una estrategia de política social que se centra en la calidad más que en la cobertura, prioriza la promoción social y la participación ciudadana, la colaboración público-privada, y el desarrollo de soluciones que buscan alianzas entre los esfuerzos estatales – municipales, comunitarios y de la familia, y de organismos privados con y sin fines de lucro. El sistema de políticas sociales que se está construyendo es más diverso o heterogéneo que el del pasado, busca aliviar y superar situaciones de pobreza y satisfacer necesidades básicas. Adicionalmente busca “construir sociedad”, fortalecer actores sociales, reforzar vínculos y colaborar a una convivencia cívica y democrática.

No obstante estos esfuerzos, en nuestro país (y en América Latina), las tendencias de los indicadores convencionales muestran que la distribución del ingreso no ha cambiado, que las brechas en calidad de la educación no se aminoran, que el acceso a la atención de salud continúa siendo dificultoso para estratos medios y bajos, que la justicia no llega oportunamente. Ello ocurre pese a que Chile está en la delantera de los indicadores clásicos de desarrollo humano tales como alfabetismo, escolaridad, mortalidad infantil, expectativas de vida al nacer, e ingreso per capita. El problema es que también está en la delantera en materia de desigualdad social. Así, según el Informe sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2001) en Chile el quintil de los más ricos recibe el 62% del ingreso, lo que representa 18 veces la participación de los más pobres.

La problemática del desarrollo social y el papel en ella de las políticas sociales se encuentran en una encrucijada. Las metas de crecimiento con equidad e integración social parecieran no cumplirse. Los países del norte y del sur, como también los organismos multilaterales y de cooperación técnica, están buscando nuevas formas de comprender y encarar el tema social. Chile no ha estado ajeno a este desarrollo. Se impone una permanente mirada tanto retrospectiva -¿cómo lo estamos haciendo y qué resultados se

---

<sup>1</sup> Este artículo presenta los aspectos conceptuales del trabajo realizado por Asesorías para el Desarrollo titulado “La Función de Evaluación de Políticas Sociales en Chile.”, sus autoras son Claudia Serrano y Dagmar Raczynski.

obtienen?- como anticipatoria -estos resultados, ¿qué anticipan respecto de los problemas sociales del futuro?-.

Esta exigencia se acentúa cuando se reconoce que como consecuencia de la globalización y del acelerado ritmo de cambio constantemente van cambiando las constelaciones de situaciones de precariedad y exclusión social. Vale decir, es urgente contar con políticas que guiadas por principios y orientaciones estratégicas, sean flexibles para recoger nuevas situaciones y la diversidad de ellas. La descentralización de las soluciones y la alianza entre diferentes actores parecieran ser condiciones esenciales en el punto de partida. Bajo esta perspectiva no todo está en manos del Estado. No obstante, el Estado tiene la labor ineludible de evaluar con sus recursos, los procesos que se desencadenan en este ámbito y los resultados esperados y no esperados que se obtienen en el corto, mediano y largo plazo, en cuanto a productos, efectos e impacto, y también en relación al costo, monetario y no monetario, de estos resultados.

La función de evaluación de las políticas públicas, incluidas las sociales, se ha ido asentando lentamente en el aparato público, el sector privado y el amplio mundo de los organismos no gubernamentales del país. A comienzos de los años 90 participamos en un estudio diagnóstico sobre las necesidades de capacitación y evaluación que se planteaba el sector público. La preocupación por el tema de la evaluación de las políticas y programas sociales en ese entonces estaba en ciernes (Raczynski, Vergara y Vergara, 1992). Han pasado 10 años y el panorama es distinto. El tema está instalado como necesidad en el sector público y como tópico de formación y entrenamiento en el mundo académico y no gubernamental.

Esto no significa que el tema de la evaluación de políticas y programas esté resuelto. Por el contrario, el tema se instaló sin seguir un camino explícito, sin consensuar términos básicos, sin reflexionar sobre el qué se evalúa, para quién o quiénes, con qué propósito, en qué momento, con qué estrategias metodológicas, etc. La instalación del tema tampoco ha significado borrar el estigma o fantasma de la evaluación entendida como control y sanción, aunque sin duda, para que los resultados de las evaluaciones tengan efecto, debe existir un sistema de premios y castigos (Weisner, 1999). El más efectivo, en nuestros países, está asociado a las asignaciones presupuestarias.

El fin principal de la evaluación es el aprendizaje respecto de las formas que tiene el Estado en torno a los desafíos sociales que impone el desarrollo: enseñanzas que aporta la experiencia para hacerlo mejor, lograr políticas y programas más efectivos, más eficaces, más eficientes, más costo-efectivos, más sustentables en el tiempo.

Es distinta la pregunta por los recursos ejecutados, monetarios y no monetarios, directos e indirectos para concluir sobre el costo efectivo de la política o programa y realizar estimaciones de costo-beneficio o de costo-eficacia. Si hay intervenciones que apuntan a los mismos objetivos inmediatos y finales es posible comparar y decidir sobre usos alternativos más eficiente de los recursos.

Los que se desempeñan en el nivel central del aparato público y los que están en regiones, también la población, los ciudadanos, los beneficiarios, tienen o deberían tener una visión y perspectiva de evaluación. Pueden y deben participar. Son los informantes más importantes en temas de satisfacción e impacto; deberían ejercer control ciudadano sobre la política y los programas y exigir *accountability*. La evaluación alimenta la rendición de cuentas, vela por el buen funcionamiento de las instituciones públicas y sus políticas y programas, y ayuda a controlar los abusos.

La diversidad de perspectivas y prioridades en la evaluación deja en evidencia que ella no es nunca sólo un ejercicio técnico. Tras una evaluación hay siempre un marco de referencia, un punto de vista, un propósito, que son previos a las decisiones técnicas y a la rigurosidad metodológica. Éstas intervienen después, una vez definidos el propósito de la evaluación y el parámetro o estándar según el cual evaluar. Es también en ese momento que se define el tipo de evaluación que se propone: evaluación ex-ante o ex-post, de procesos, de resultados, de impacto, con diseño experimental, cuasi experimental o no experimental, de costo-efectividad u otras. Más adelante, en este texto, se revisan los principales tipos de evaluación.

La evaluación también incluye una preocupación por temas que sobrepasan la evaluación uno a uno de las políticas y programas y contempla:

1. La preocupación sobre los principios orientadores que siempre están detrás de las políticas y programas. En Chile en los años 90 algunos de estos principios son: equidad, promoción social, distribución social de las oportunidades, participación social y descentralización. Los principios se plantean porque se postula que conllevarán mayor impacto o un impacto más sustentable y una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Corresponde preguntarse ¿Es así? ¿Siempre o sólo en algunas circunstancias o bajo algunas condiciones? ¿Cómo entiende cada política o programa estos principios? ¿Cómo los operacionaliza? ¿Qué podemos aprender al respecto?
2. La preocupación por los resultados que obtienen el conjunto de políticas, programas e iniciativas que se orientan a un mismo fin o propósito y/o a un mismo grupo objetivo: ¿Cuál es la oferta de intervenciones? ¿Cuáles son los principios que la rigen? ¿Cómo se vinculan y eslabonan entre sí? ¿Es posible racionalizar esta oferta?
3. Lo más general y sustantivo es evaluar los resultados que logra la política social en su conjunto. El ámbito de la evaluación tiene que ver con la sociedad a la cual se aspira. En los años 90 en nuestro país han sido claves los planteamientos en cuanto a crecimiento con equidad, integración social, ciudadanía. En esta perspectiva, el crecimiento de la economía, elevación del ingreso per capita, reducción de las cifras de pobreza en ingreso, satisfacción de necesidades básicas, son medios que apoyan el logro de una sociedad más equitativa, menos segregada, con mayor tolerancia a la diferencia y donde los ciudadanos tienen voz y poder decisión. En este marco

valórico y político corresponde preguntarse ¿en qué sentido se está construyendo una sociedad que muestra más equidad, integración social, ciudadanía? ¿Cuál es la eficiencia y eficacia de los medios planteados para lograr estos fines, esto es, de las políticas y los programas sociales?

En este contexto, el cuadro que se presenta a continuación, presenta para distintos ámbitos de preocupación, desde lo más global a lo más específico, criterios y preguntas de evaluación, a modo de ejemplo.

<b>PREOCUPACIONES DE LA EVALUACION</b>		
<b>ÁMBITOS</b>	<b>CRITERIOS Y OPCIONES A MODO DE EJEMPLO</b>	<b>PREGUNTAS DE EVALUACIÓN A MODO DE EJEMPLO</b>
Principios orientadores de las políticas sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración social y respeto a la diversidad</li> <li>• Reducción de inequidades</li> <li>• Ampliación de ciudadanía</li> <li>• Ampliación de las oportunidades</li> <li>• Desarrollo humano sustentable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Se están poniendo en práctica los principios?</li> <li>- ¿Cómo interpretan los actores involucrados estos principios?</li> <li>- ¿La sociedad se está acercando o no a estos principios?</li> <li>- ¿Qué tendencias muestran los indicadores relevantes?</li> </ul>
Estrategias generales de intervención de las políticas sociales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridades</li> <li>• Recursos</li> <li>• Responsabilidad del Estado, el mercado, la comunidad y la familia</li> <li>• Balance entre opciones universales, selectivas y focalizadas</li> <li>• Balance entre niveles central, regional y local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisiones de financiamiento y gasto social</li> <li>• Cuándo y dónde invertir</li> <li>• Cómo invertir, con qué instrumentos</li> <li>• Balance entre lo preventivo y la curativo, prevenir o mitigar, asistencial o promocional</li> <li>• Invertir en la gente o en bienes e infraestructura</li> <li>• Mercado, red pública de protección social, familia/comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Están claras las prioridades de política?</li> <li>- ¿Es costo eficiente la asignación del gasto?</li> <li>- ¿Existen sistemas de registro y seguimiento de las acciones sectoriales?</li> <li>- ¿Son adecuadas las opciones de focalización?</li> <li>- ¿Es adecuado el diseño de la gestión descentralizada de programas sociales?</li> </ul>
Programas Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opciones estratégicas: el programa será promocional, asistencial, otro</li> <li>• Opciones de focalización</li> <li>• Opciones de gestión: se externalizará</li> <li>• Financiamiento y costos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado en que el programa genera los cambios buscados (evaluación de impacto)</li> <li>• Calidad de las soluciones que ofrece el programa (evaluación de dinámica de gestión) y aprendizaje ligado al desarrollo del programa (evaluación de proceso)</li> </ul>

## **II. CUESTIONES TEORICAS Y PRACTICAS DE LA EVALUACION SOCIAL DE POLITICAS Y PROGRAMAS PUBLICOS**

Al examinar la literatura sobre la evaluación de políticas y programas sociales se observa que las preocupaciones se centran en cuestiones teóricas y metodológicas, institucionales y operativas. También se observa que existen diversos modelos de evaluación: proceso, resultado, impacto y satisfacción, así como diferentes técnicas, ya sea cualitativas o cuantitativas.

Quienes se ven concernidos por estas preocupaciones debieran ser, en primer lugar, los ciudadanos que se ven afectados por la implementación de las políticas y programas. Sin embargo, el foco de las evaluaciones sólo recientemente comienza a incluir la preocupación por el juicio ciudadano. En la mayoría de los casos, los actores que participan de las decisiones sobre evaluación son los directivos y autoridades, así como los operadores de las intervenciones y los profesionales de las ciencias sociales que realizan labores de evaluación. Esta comunidad de actores requiere participar de un espacio político, institucional y teórico conocido y compartido con miras a maximizar la capacidad de aprendizaje que deriva de los ejercicios evaluativos. En esta línea, este capítulo pretende aportar sistematizando información y proponiendo algunas definiciones que contribuyan a despejar el panorama conceptual, con miras a instalar algunos conceptos básicos en las principales materias relacionadas con la evaluación de políticas y programas.

### **1. Definiciones conceptuales asociadas a la evaluación**

Diversas definiciones sobre evaluación apuntan a rescatar tres elementos: es una tarea rigurosa y sistemática, tiene un carácter retrospectivo y emite juicios de valor sobre políticas o programas:

- a) Una evaluación de programas sociales es el conjunto ordenado y sistemático de procedimientos que permiten establecer un juicio u opinión sobre el mérito o valor de un programa para tomar decisiones sobre él que apunten a su mejoramiento (Fernández-Ballesteros, 1996).
- b) La evaluación tiene el propósito de aplicar métodos y técnicas de las ciencias sociales para levantar juicios relativos a la utilidad y eficacia de las acciones implementadas, así como a la responsabilidad de las agencias gubernamentales (Conseil Scientifique de l'Evaluation, 1997).
- c) Una investigación evaluativa es un examen riguroso y sistemático de los logros de una política o programa en relación a las metas propuestas y los efectos esperados (Sulbrandt, 1993)
- d) La evaluación es una valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales (Vedung, 1997).

Las definiciones presentadas dejan en claro que la evaluación examina resultados con una mirada retrospectiva, y no es, por tanto, homologable a las acciones de seguimiento y monitoreo.

### ***Juicios de valor resultado de la evaluación***

Como se ha señalado, el resultado de una evaluación es un juicio de valor sobre una política o programa, que puede ser del siguiente tipo:

- a) **De pertinencia**, entendida como la medida en la cual una política o programa, sus opciones metodológicas y su lógica de intervención, responden a las necesidades de la población.
- b) **De focalización**, que se refiere a la medida en que una política o programa llega a su población objetivo.
- c) **De cobertura**, a cuántos de sus posibles beneficiarios un programa entrega sus beneficios.
- d) **De proceso**, el que se refiere a las actividades y procedimientos que se realizan durante la implantación de la política o programa para determinar *cómo* éste está actuando.
- e) **De eficiencia**, determinando si los resultados que se obtienen son adecuados a los medios utilizados.
- f) **De eficacia**, se refiere a la medida en la cual existen pruebas de que los objetivos de la política o programa se han logrado.
- g) **De efectividad**, medida en que una política o programa ha alcanzado el conjunto de efectos sobre la población objetivo que se habían previsto.
- h) **De satisfacción**, entendida como el sentimiento subjetivo por parte de los beneficiarios respecto de la política o programa.

### ***Objeto de la evaluación***

Un aspecto que la literatura no suele clarificar se refiere a los diferentes objetos de evaluación. Es diferente evaluar un programa que evaluar una política.

Las *políticas* son la forma en que el Estado satisface la demanda y necesidades sociales (CEPAL 1998). Las políticas establecen prioridades y orientaciones generales e indican población beneficiaria y focalización. La evaluación de políticas afecta a varios campos funcionales orientados por un propósito común. Se refiere al análisis sistemático de un problema y los programas asociados, de modo que quienes diseñan las políticas puedan seleccionar los programas y políticas más adecuadas para obtener los resultados deseados. Requiere de definiciones estratégicas de mediano plazo que permitan contrastar avances, logros y dificultades que un conjunto de acciones alcanzan en relación a los objetivos generales planteados.

La evaluación de políticas es poco frecuente a nivel internacional y nacional. Sin embargo, esta tarea, que será retomada más adelante, es ineludible en el marco de una sociedad en constante cambio que, no obstante los progresos en diversos campos, arrastra viejos y nuevos problemas sociales que demandan respuestas por parte del Estado.

Los *programas* sociales son “un conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas”. Pueden dividirse en subprogramas y éstos en acciones o proyectos (Fernández-Ballesteros, 1996).

Los programas no son intervenciones espontáneas, sino que responden a una cuidadosa preparación. Constituyen una propuesta de solución a determinado orden de cosas que se desea modificar, de forma tal que el diseño de las intervenciones expresa una concepción y una teoría determinada sobre la pobreza y el desarrollo. Evaluar un programa, además de evaluar procedimientos, productos y resultados, es una forma de conocer si las hipótesis de base del programa, sus conceptos centrales y su particular teoría, funcionan para los problemas que este pretende resolver.

### *¿Para qué sirve evaluar?*

La principal utilidad que deriva de las evaluaciones tiene relación con estimar la efectividad y la eficiencia de los programas. La efectividad dice relación con conocer si la teoría implícita en cada programa, con sus correspondientes expresiones metodológicas y técnicas (cómo hacerlo, en quiénes focalizar, por cuánto tiempo, etc.) aporta las respuestas que se buscan y genera los cambios que se requieren. También interesa estimar si esta teoría pudiera ser aplicable a otros campos o población beneficiaria. Estas materias son de especial interés de los planificadores.

La eficiencia tiene relación con maximizar el impacto del gasto público, el que siempre enfrenta desafíos asociados al costo de oportunidad de asignar recursos a determinados programas en relación a otros, en un contexto de variadas y complejas necesidades sociales no satisfechas. Los ejecutivos de las agencias de financiamiento y en especial del Ministerio de Hacienda tienen interés en establecer si los resultados son costo-eficientes en relación a otras alternativas de asignación de recursos.

La evaluación no sólo es útil *ex post*, también lo es durante el desarrollo de los programas. Suele entenderse como un instrumento útil en el contexto del ciclo de planificación, al momento de cerrar un proceso para extraer lecciones para nuevos diseños. Otra mirada que se ha extendido ampliamente entre los planificadores y directivos de programas, es la que utiliza el instrumento evaluativo en el proceso de desarrollo del programa como un instrumento que contribuye a introducir mejoras en la fase de ejecución y al rediseño. En este sentido, los programas son cursos de acción que se instalan en contextos marcados por la complejidad, por lo que su desarrollo implicará siempre un espacio de dificultad y conflicto, a partir de cuya evaluación es posible generar aprendizajes.



Al ordenar el amplio campo de funciones que corresponden a la evaluación, es posible establecer tres áreas principales: colaborar a la toma de decisiones y contribuir a optimizar la gestión pública; generar conocimiento y aprendizajes en el área de la planificación social y aportar al control ciudadano.

**EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN PÚBLICA:**

- Respalda y fundamenta la toma de decisiones
- Fortalece la responsabilidad de las agencias gubernamentales
- Contribuye a una asignación más eficiente de los recursos
- Contribuye a la contabilidad pública y facilita nuevas decisiones presupuestarias
- Informa a los que diseñan las políticas
- Recomienda modificaciones o ajustes a programas en curso
- Contribuye a mejorar el desempeño de programas y proyectos
- Entrega información a los directivos sobre la marcha del programa
- Genera aprendizaje organizacional

**EN EL ÁMBITO DE PLANIFICACIÓN SOCIAL:**

- Genera conocimiento y aprendizaje sobre innovaciones
- Identifica buenas prácticas
- Identifica la pertinencia de los diseños y estrategias metodológicas
- Permite el contraste de teorías

**EN EL ÁMBITO DE LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL CIUDADANO:**

- Contribuye a fortalecer la gestión democrática
- Permite al gobierno mostrar eficiencia hacia la opinión pública
- Contribuye a la responsabilidad

***Requisitos para el desarrollo de la evaluación de programas sociales***

No es fácil ni puede emprenderse de un momento a otro la realización de estudios de evaluación. Es necesario resolver no pocas cuestiones previas.

En primer lugar, cuestiones de orden político-institucional, que se refieren a la disposición efectiva de las autoridades y responsables de los programas a evaluar sus programas, y a asumir que ello podría tener implicancias posteriores sobre los mismos, sin que este proceso sea visto como una amenaza sino como una oportunidad.

En segundo lugar, las cuestiones de orden socio cultural que dicen relación con el clima cultural y la legitimidad que tienen este tipo de estudios.

En lo propiamente técnico, es necesario determinar cuestiones tan concretas como conocer si están claros los objetivos a evaluar, si se dispone de registros e información del programa y si existen condiciones prácticas para poder realizar las actividades de investigación requeridas.

Cabe agregar a lo anterior los temas eminentemente prácticos que suelen ser el pan de cada día de las decisiones que se toman al realizar estudios de evaluación. Por ejemplo, la tarea de un evaluador debe estar orientada por el objetivo de mejorar los programas sociales, pero ello no puede implicar procedimientos sofisticados y complejos que no empalmen en la dinámica (tiempos y prioridades) de la gestión pública. Deben, por tanto, generar análisis

y resultados en períodos relativamente cortos de tiempo, lo que los obligará a excluir información que no sea de uso práctico para los planificadores. Será conveniente instalar métodos de producción de datos simples, rápidos y que requieran bajo entrenamiento.

A continuación se exponen los requerimientos de los procesos de evaluación. Han sido tomados de los siguientes autores: Banco Mundial (1994), Bamberger y Hewitt (1986), Valadez y Bamberger (1994) y Baker (2000).

#### **A NIVEL DE PROGRAMA**

- El programa debe ser una intervención sistemática y estructurada.
- El programa debe especificar qué objetivos específicos serán evaluados.
- Se debe disponer de información preliminar básica.
- Es necesario incorporar las perspectivas de los diferentes actores involucrados, incluidos los beneficiarios de los programas.

#### **A NIVEL DEL ESTUDIO DE EVALUACIÓN**

- Es necesario delimitar la pregunta, objetivos y campo de acción de la evaluación.
- Las evaluaciones deben gozar de credibilidad sustantiva (metodológica) .
- Los evaluadores deben ser percibidos como creíbles por parte de los policy makers
- Las evaluaciones deben ser independientes.
- Se debe identificar quiénes serán los usuarios de la evaluación (quién es el cliente) y determinar cuáles son sus requerimientos.
- La evaluación debe generar productos (informes) que sean de utilidad para el proyecto, es decir, que se generen en el tiempo oportuno, que sean de fácil comprensión y manejo y que levanten los puntos claves.
- La evaluación debe ser diseñada y controlada por profesionales calificados y bien situados en la jerarquía del proyecto.
- El sistema debe ser adecuadamente simple para no exceder la capacidad de la organización de absorber la información.
- Se debe decidir si es necesario, pertinente y relevante realizar una evaluación, lo que dice relación con que los programas deben estar bien implantados, con evaluar con especial interés programas innovativos que puedan ser replicables y programas piloto que se pretenda expandir más adelante.
- “Evaluar la evaluación”, estimando su costo eficiencia y costo eficacia.

#### **A NIVEL DEL CONTEXTO**

- Debe existir clima político y esquemas mentales abiertos a la evaluación y a información nueva
- Debe existir un clima de interés por generar y difundir aprendizajes en materia de programas sociales

### ***La preocupación por evaluar el cumplimiento de objetivos***

La precisión en la definición de los objetivos y propósitos de los programas es central para llevar adelante, posteriormente, la evaluación del mismo.

Es así como entre los puntos más aludidos a la hora de señalar las dificultades inherentes a la evaluación de políticas y programas sociales, se encuentra la evidencia de que muchos de ellos presentan ambigüedad en la definición de objetivos, lo que dificulta establecer cuál es el objetivo de impacto a ser evaluado. Esta indefinición puede explicarse por la falta de rigor en los diseños y/o de claridad respecto a los resultados específicos que se pretende alcanzar, pero también da cuenta de un escenario complejo y multifacético que tiene lugar en la realidad social en ámbitos de pobreza y necesidades básicas insatisfechas.

Sin objetivos específicos claros no es posible impulsar una evaluación orientada a estimar si se alcanzaron los resultados e impactos buscados, lo que suele generar como primera tarea para el evaluador la de reconstruir **el objetivo de interés del programa**, en otras palabras, establecer cual es su teoría respecto de la realidad en la que se instalará. Sin embargo, que los programas cuenten con objetivos claros no implica que evaluar su cumplimiento sea la única tarea de la evaluación.

Es más, numerosos especialistas anuncian como una restricción que se debe evitar la evaluación con arreglo exclusivamente a cumplimiento de objetivos. Tanto o más interesante que ello será, por ejemplo, establecer qué aspectos del diseño o la gestión del programa tienen mayor potencial explicativo de los resultados que se alcanzan, o qué resultados relevantes se están presentando en la población objetivo, que no necesariamente fueron planteados como objetivos. Este tipo de análisis interroga el potencial que presenta el programa entendido como una teoría respecto a determinado problema social.

Las evaluaciones no deben enfocarse exclusivamente a evaluar el cumplimiento de objetivos (eficacia). Deben generar conocimiento que informe acerca de la pertinencia de esos objetivos y los resultados alcanzados dado el problema que se decidió enfrentar. Este planteamiento abre un espacio de discusión político-técnica respecto del problema que se abordó y cómo se manifiesta en la población objetivo, que va más allá de establecer variables e indicadores de medición de cumplimiento de objetivos y metas. El cumplimiento de objetivos no es el único criterio de valor. La evaluación implica la valoración de mérito, importancia y valor de un programa (Verdug, 2000).

Una alternativa que permite superar la restricción que representa detenerse sólo en los objetivos del programa y en las actividades que se han diseñado para alcanzar los objetivos, es poner atención en los “subobjetivos”. Se trata de situar la evaluación en el contexto del problema y explicitar los subobjetivos del programa, lo que aumenta la utilidad y el potencial de la evaluación. Deben responderse preguntas tales como: ¿por qué se realiza una actividad o se quiere lograr un subobjetivo? ¿cuál es su objetivo o resultado esperado?; ¿cómo lograr que la actividad y el subobjetivo provoquen el resultado esperado? (Mohr, 1995).

### ***Evaluación externa o interna***

La mayoría de los autores argumenta la conveniencia de externalizar las evaluaciones hacia equipos independientes de quienes estén directamente concernidos por los programas, altamente capaces y especializados. Esta modalidad, si bien garantiza la independencia del proceso y otorga mayor legitimidad a sus conclusiones, tiene el riesgo de realizarse alejada de la gestión del programa y de los tomadores de decisiones, con lo que se atenta contra la disponibilidad de éstos para suscribir, comprometerse y actuar en consecuencia con los resultados de la evaluación. En este sentido, es conveniente asegurar la construcción de un vínculo entre quienes evalúan desde fuera y quienes son evaluados dentro del programa.

Esta modalidad supone que existe un mercado de consultores profesionales con experiencia en materias de evaluación y que las agencias públicas tienen facultades y capacidad para actuar como contrapartes técnicas idóneas y acuciosas. A la vez, la externalización otorga particular relevancia al instrumento “Términos Técnicos de Referencia”, que es aquel que norma la relación de trabajo entre quien requiere y solicita una evaluación y quien la realizará.

### ***Institucionalidad***

Se reconoce que un cierto grado de institucionalización debe alcanzarse para que las evaluaciones puedan efectivamente desarrollar un rol en las instituciones públicas. Es necesario un cuadro que permita sostener la producción de evaluaciones de alta calidad, que de garantías respecto de su utilización y que generen aprendizaje organizacional, en las organizaciones responsables de los programas y aprendizaje institucional a nivel de la instancia del aparato del Estado responsable de la coordinación general de las tareas de evaluación.

## **2. Modelos, enfoques y metodologías de evaluación**

Shadish, Cook y Leviton (1991) distinguen dos generaciones de teóricos de la evaluación. Los de primera generación optaron por un enfoque sumativo, que utiliza métodos cuantitativos de evaluación de impacto, buscando establecer causalidades. Según los autores, éstos se estrellaron contra la realidad de los programas sociales pues, para sus estándares científicos tradicionales, la información disponible era pobre. El propósito de la investigación evaluativa era medir, en base a técnicas cuantitativas y experimentales, los efectos de un programa *versus* las metas, como forma de contribuir a la toma de decisiones y mejorar la programación futura.

Los teóricos de segunda generación focalizaron en la utilidad que podía tener la información para el diseño y rediseño programas, en relación a la naturaleza y causas de los problemas sociales, poniendo énfasis en resultados, procesos y factores organizacionales.

Al focalizar en la utilidad de la evaluación, por un lado se valoriza el conocimiento, la capacidad de identificar el problema y evaluar la capacidad del programa para entregar respuestas adecuadas. Por otro lado, se valoriza la interacción con los policymakers, como parte de un proceso complejo que incluye experiencia, clima político, tecnologías sociales y juicios valorativos. De esta generación surgen las evaluaciones formativas que entregan elementos para aprender y reorientar la marcha de los programas.

Si bien la tendencia ha sido el tránsito desde métodos o enfoques experimentales para incorporar cuestiones de proceso, contexto y satisfacción de los usuarios, no está zanjado el debate respecto de cuestiones claves de los procesos de evaluación: objetividad *vs.*

implicación; cumplimiento de metas y productos vs. procesos; causalidades vs. análisis integrales y sistémicos, etc. En otros términos, surgen numerosas preguntas:

- ¿Hasta dónde es posible encontrar una o varias causas para un determinado efecto?
- ¿Cómo ponderar el impacto en el marco de un entorno marcado por la complejidad social y política?
- ¿Hasta dónde es razonable y conveniente la cercanía o implicación del evaluador con el programa y sus operadores?
- Aislar variables y establecer relaciones entre ellas omitiendo cuestiones de proceso y gestión ¿es una forma de traicionar el espíritu de los programas o a la inversa?

Si bien no existe una respuesta única a estas preguntas, es sabido que ciertos modelos de evaluación son adecuados para determinado tipo de programa mientras que no lo son para otros.

El tipo de evaluación que será recomendable realizar dependerá de la preocupación del interesado en la evaluación, si su atención apunta a políticas o programas, y de las características institucionales y los esquemas organizacionales adoptados en el proceso de implementación de los programas, entre los que se cuentan los datos previos disponibles. Estas consideraciones no escapan a cuestiones de orden político, prioridades gubernamentales y magnitud de los problemas que más preocupan a las autoridades financieras y sectoriales en un momento dado.

A continuación se presentan los modelos de evaluación de programas y políticas sociales más reconocidos por la literatura, que establece dos tipos de categorías para analizar los modelos de evaluación<sup>2</sup>:

a) La que distingue entre evaluaciones *sumativas* y *formativas*. La evaluación sumativa se dirige a proyectos de gran escala. Son evaluaciones de impacto que buscan establecer causalidades mediante metodologías experimentales. Los modelos formativos agregan nuevas preocupaciones además del impacto, las que principalmente dicen relación con extraer aprendizaje útil para el desarrollo y rediseño de los programas. Incorporan técnicas cualitativas y se interesan por los procesos, las lógicas de acción y el carácter de las organizaciones. Al interior de este tipo de evaluaciones es posible consignar tipos heterogéneos de modelos de evaluación, que se diferencian según la escala de proyectos para los que son apropiados.

---

<sup>2</sup> Cohen y Franco diferencian entre modelos adecuados para programas grandes y modelos adecuados a programas pequeños. Los diseños propios de las evaluaciones de grandes proyectos suelen ser experimentales clásicos, que utilizan complementariamente técnicas cuantitativas y cualitativas. La evaluación de proyectos pequeños adopta estrategias cualitativas con énfasis en la comprensión del conjunto y casos individuales.

Otros autores no comparten esta distinción por tamaño de programa y señalan que es perfectamente posible evaluar grandes programas sociales con métodos cualitativos. Técnicamente, ambas alternativas son posibles.

b) La que propone Briones al dividir los modelos de evaluación en *analíticos*, que toman al programa como una estructura completa con arreglo a sus definiciones funcionales, y *subjetivistas*, orientados a comprender procesos tomando en cuenta al conjunto de actores y sus visiones del desarrollo y resultado de los programas y donde los investigadores se ven implicados en el proceso de evaluación.

Interesa destacar la propuesta de *modelos integrales*, que no se clasifica en los términos anteriores, pero que reúne los más recientes modelos sobre evaluación de programas y que intenta superar las dificultades de los modelos comentados, en una perspectiva de carácter sistémico y estratégico. Combina técnicas cuantitativas y cualitativas, valorizando especialmente la inserción en el contexto inter e intraorganizacional que rodea al programa.

Cabe destacar, sin embargo, que la opción por las técnicas más adecuadas de evaluación de programas sociales no tiene necesariamente que ser dicotómica y más bien diversos autores recomiendan una selección no ortodoxa de las técnicas de investigación más apropiadas y el uso de técnicas de triangulación que permiten combinar diferentes aproximaciones para establecer puntos críticos asociados a la implantación a los resultados de los programas. La triangulación corresponde a la comparación sistemática de datos independientes asociados a diferentes técnicas de investigación, y permite estimar los sesgos de cada método (Valadez y Bamberger, 1994).

El siguiente cuadro resume y combina las categorías presentadas. Más adelante se exponen los diferentes modelos mencionados.

<b>ESQUEMA MODELOS DE EVALUACION</b>		
	<b>Modelos sumativos (cuantitativos)</b>	<b>Modelos formativos (técnicas mixtas)</b>
Evaluaciones Analíticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso</li> <li>• Resultado</li> <li>• Efecto</li> <li>• Estratégicas o Integrales               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integral</li> <li>- CEPAL</li> <li>- Marco Lógico</li> </ul> </li> </ul>
Evaluaciones Subjetivistas	No corresponde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfacción</li> <li>• Iluminativa</li> <li>• Participativa</li> <li>• Focalizada</li> <li>• Sin objetivos</li> </ul>

## 2.1. Modelos sumativos y formativos

### *Evaluación de impacto*

En términos generales la *evaluación de impacto* se puede aplicar a la evaluación de políticas y programas sociales, aunque es más frecuente en evaluación de programas. Busca determinar si éstos logran dar respuestas a la situación que les da origen, en qué medida esto se logra y qué factores explican estos resultados.

La mayor parte de las evaluaciones de impacto neto apuntan a establecer causalidades mediante *métodos experimentales*. Procuran determinar qué hubiera ocurrido si el programa no se hubiera implementado mediante métodos de comparación entre un grupo de beneficiarios y un grupo de control. Se pretende atribuir causalidad al programa mediante la recreación de una situación contrafactual. La metodología exige controlar rigurosamente los posibles efectos no atribuibles al programa. Las técnicas empleadas son de carácter cuantitativo.

Los métodos experimentales implican una capacidad de los evaluadores de manipular el contexto de la evaluación recreando la situación con y sin programa a objeto de poder comparar. Es requisito que el grupo de control sea efectivamente equivalente al grupo objetivo.

Las evaluaciones de impacto suelen incorporar análisis de costo eficacia y costo eficiencia de los programas sociales. De esta manera, se analizan los costos monetarios y no monetarios, directos e indirectos, asociados al programa y se los relaciona con usos alternativos de los mismos recursos y los beneficios que produce el programa.

El problema de este enfoque, es que se trata de evaluaciones costosas, de largo aliento y cuyos resultados suelen llegar tarde, cuando no quedan posibilidades de corregir el rumbo de los programas. Adicionalmente plantean problemas éticos y políticos, como el dejar afuera en forma predeterminada a un grupo de población con afanes de estudio y evaluación (Fernández-Ballesteros ,1996).

*Métodos cuasi experimentales*, son similares a los anteriores, pero conceden menos rigor al patrón de equivalencia entre el grupo de control y el grupo de beneficiarios.

Tanto si se usan los métodos experimentales como los cuasi experimentales, los grupos de control que se usen difícilmente reflejarán fielmente la realidad.

Las metodologías experimentales y cuasi experimentales tienen bondades y limitaciones. Entre las primeras se encuentra su gran capacidad de objetivar los resultados y el carácter científico y objetivo de los procedimientos. Pero estos mismos factores son su debilidad pues impiden ver aspectos asociados a procesos, a roles sociales de diversos agentes, incidencia que puedan desempeñar factores de entorno, y en general el contexto institucional y social, que suele ser de suyo complejo en situaciones que han sido consideradas problemáticas y que los programas intentan modificar. Otra limitación dice

relación con el uso de grupos de control, los que no reflejan fielmente la realidad porque en su selección siempre está presente algún sesgo.

Estos métodos plantean como indispensable mirar las condiciones contrafactuales. Si éstas no se miran, los estudios se limitan a los resultados y no al impacto (Mohr, 1995). Sin embargo, cabe observar que no basta con mirar a los sujetos afectados por el programa, tan importante como éstos es la población en riesgo, lo que implica mirar la cobertura de los programas.

Los modelos experimentales y cuasi experimentales no son adecuados para programas de pequeña escala, para programas con objetivos específicos insuficientemente definidos ni para programas con énfasis en aspectos cualitativos y no materiales del desarrollo.

*Línea de base.* Un modelo alternativo es el que considera la construcción de un acabado registro de la situación inicial de acuerdo a determinados indicadores, de modo de producir una línea de base contra la cual comparar posteriormente los resultados del proyecto. En este caso, la comparación se da para un mismo grupo de beneficiarios en dos o más distintos momentos del tiempo.

Este instrumento es de extrema utilidad y se encuentra desperfilado porque normalmente los programas no se piensan para ser evaluados, por lo que no realizan la tarea inicial de construir una línea de base.

### ***Evaluación de resultados***

A diferencia de la evaluación de impacto, que busca establecer si el programa produce los efectos deseados en la situación problemática que generó la intervención, la *evaluación de resultados* se preocupa de establecer el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas y de consignar los productos que derivan de su implementación (bienes y servicios producidos en términos del tipo, número, cantidad y calidad de los beneficios que otorga). Esta información, si bien da cuenta de las realizaciones, nada dice respecto de en qué medida estos beneficios contribuyen al logro de los objetivos del proyecto y al programa en su conjunto.

### ***Evaluación de efecto***

Algunos autores introducen una categoría intermedia entre la evaluación de impacto y la evaluación de resultado, esta es la evaluación de efectos, que va más allá del registro de los productos, procurando establecer las transformaciones imputables a un programa. En esta óptica está ausente el factor causal y contrafactual propio de las evaluaciones de impacto. A la vez, esta es una evaluación que trasciende el mero control de cumplimiento de objetivos y de productos generados por el programa. Habitualmente combina metodologías cuantitativas y cualitativas.



### ***Evaluación formativa o de proceso***

La evaluación de proceso analiza la implantación y el desarrollo del programa. Esta opción metodológica permite conocer los factores que sustentan la implementación poniendo atención en la dinámica y los factores que explican el desarrollo y el impacto final de una intervención. Utiliza preferentemente metodologías de carácter cualitativo. También se le llama evaluación formativa porque permite la constante reprogramación o corrección de aspectos del programa durante su transcurso.

Este tipo de evaluación, al realizarse durante la ejecución de los programas afecta la organización y operación del mismo. Los usuarios de este tipo de evaluación son los funcionarios que administran el programa (Cohen y Franco, 1992).

Requiere, por una parte, especificar una secuencia de pasos y las relaciones entre ellos, construyendo modelos o esquemas lógicos que muestren cómo los insumos llevan al producto del programa; y por otra, determinar cuál es la información requerida y cómo se procesará, para luego analizar la efectividad de los componentes y posibles enfoques alternativos a su implementación y aplicar los resultados de su investigación (Sulbrandt, 1993).

En el recuadro que se presenta a continuación se anota el caso de una de las pocas experiencias de programa social que incorporó desde el comienzo la evaluación. Utilizó metodologías experimentales pero, la hora de tomar de decisiones, buscó establecer si el programa seguía respondiendo a sus hipótesis de base, más que si cumplía o no sus objetivos.

#### **CHILE JOVEN: UN PROGRAMA DONDE LA EVALUACIÓN ESTÁ PRESENTE DESDE EL DISEÑO**

SENCE y FOSIS comienzan a implementar Chile Joven el año 1991. Su propósito es incrementar la probabilidad de inserción laboral para los jóvenes entre 18 y 24 años de familias de bajos ingresos, con dificultades de integración económica y social, a través de formación para el trabajo, capacitación en oficios y experiencia laboral. El programa se ha desarrollado en dos fases. La fase I se llevó a cabo entre los años 1991 y 1995, con el apoyo del BID. La fase II se ha desarrollado desde 1996 a la fecha. Su financiamiento en esta etapa ha sido con cargo al presupuesto de la Nación.

Chile Joven es un programa emblemático que se ha replicado, a través del BID, en Colombia, Argentina y Perú, entre otros países de Latinoamérica. Lo emblemático radica fundamentalmente en tres aspectos. Primero, en el uso de un sistema de intermediarios y en la externalización de los servicios de capacitación, lo que lo convierte en un programa innovador. Segundo, la exigencia de evaluar como mandato institucional presente en el diseño. Y tercero, el programa "amarró" el pago a los prestadores de servicios de capacitación con los resultados, que en este caso corresponden a la inserción concreta y efectiva del joven en el mundo del trabajo.

#### **LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA**

En su primera fase el programa contó con un Departamento de Estudios, a cargo de la evaluación ex-post. Se realizó un estudio cuasi-experimental que evaluó muestras representativas de cohortes a los 6, 12 y 18 meses después del egreso del programa.

Sobre la metodología de evaluación se avanzó a través del ensayo y error. Se dieron muchas discusiones sobre la mejor metodología para evaluar resultados e impacto y especialmente sobre cómo conformar el grupo de control para controlar sesgos. El primer intento de grupo de control se hizo seleccionando casos a partir de las bases de datos de postulantes al programa. Se eligió a jóvenes que se suponía tenían las mismas características que los beneficiarios. Sin embargo, este modo de selección no tuvo éxito, entre otros, porque la base de datos estaba envejecida y los jóvenes no eran ubicables.

Se pensó seleccionar a jóvenes que se habían inscrito pero no habían asistido, pero eso generaba otros problemas: implicaba elegir a personas que se habían autoexcluido, es decir, que probablemente habían encontrado trabajo, por lo que ya no eran comparables.

Luego se aplicó un *modelo de vecindamiento* que, con modificaciones, se usa hasta hoy. Se empadronó a los vecinos de los jóvenes inscritos con estrictos criterios que fueran controlables. Se partió preguntando al beneficiario por un amigo de la cuadra, que tuviera sus mismas características. Después se aplicó un sistema más complejo, con encuesta de filtro y de empadronamiento. El problema radicaba en que los grupos de control que se constituían no eran comparables, por lo que había que hacer una serie de correcciones matemáticas (aplicar factores de expansión y de ponderación, etc.), que redundaban en que finalmente el grupo de control virtualmente era perfecto pero empíricamente no era útil. Después de esta etapa se pidió a los encuestadores que *parearan* uno a uno, es decir, se trataba de que si había un beneficiario hombre de 20 años, que buscaran un caso con iguales características. El proceso anterior fue extremadamente caro y las recomendaciones extraídas de la evaluación tuvieron un bajo nivel de influencia, especialmente por su extemporaneidad. Los resultados estuvieron disponibles un año y medio después de la capacitación, por lo que la información no permitió retroalimentar el proceso.

En la segunda fase, las consecuencias de su evaluación fueron distintas: el programa se vio drásticamente reducido. Si bien los resultados en materia de inserción laboral eran satisfactorios (el porcentaje de inserción de los capacitados era de 60% contra un 40% en el grupo de control), se comprobó que el programa se había desajustado en relación a sus principios e interpretaciones básicas: muchos jóvenes no iban en busca de empleo sino de la beca, otros por compartir en el grupo de pares. Estos resultados, asociados a la crisis fiscal del año 1997 redundaron en las decisiones comentadas.

### **COMENTARIOS SOBRE EVALUACIONES DE IMPACTO EN BASE A MODELOS CUASI EXPERIMENTALES.**

Dos son los principales inconvenientes de la evaluación de impacto mediante el modelo cuasi experimental. Primero, es muy cara. Segundo, existen *sesgos de selección* difíciles de controlar. Estos sesgos no se pueden ignorar pues siempre están presentes. A pesar de esto, utilizar esta metodología es un aporte a la evaluación de impacto, porque lo que habitualmente se hace es evaluación de resultados y establecimiento de *tendencias de impacto*.

En conclusión, Chile Joven tiene el mérito de haber considerado la evaluación en su rutina programática, y de haber incorporado los aprendizajes que de ella resultaron en la toma de decisiones. Sin embargo, esta experiencia también indica la inconveniencia de usar métodos cuasi-experimentales, por su alto costo, complejidad metodológica y falta de oportunidad. Más bien aconseja usar la metodología de línea de base, precisamente porque es más barata, menos compleja y más oportuna en relación a constituirse en un aporte a la toma de decisiones.

Llama poderosamente la atención que después de hacer costosas evaluaciones experimentales que dieron buenos resultados, se tomara la decisión de reducir el programa, al descubrir que su particular teoría sobre el problema de integración social de los jóvenes ya no respondía a la realidad. Este es el resultado más relevante del examen de este caso y demuestra que los principales aprendizajes no necesariamente están en el análisis contrafactual.

## 2.2. Matriz de marco lógico (Banco Interamericano – Dirección de Presupuestos)

Elaborada y promovida desde los organismos multilaterales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo), la matriz de marco lógico es un instrumento de diseño y evaluación de programas que establece secuencias lógicas entre propósitos, actividades e indicadores de resultados de las mismas. Si bien la estructura de la matriz permite una visión del programa en su conjunto, su desarrollo se basa en la construcción de indicadores que normalmente apuntan sólo al cumplimiento de metas, sin prestar atención ni a las personas ni a los procesos que les subyacen, lo que se traduce en que frecuentemente su mirada sea limitada..

Esta matriz divide al programa en cuatro componentes: la finalidad general que se quiere alcanzar, el propósito del proyecto (cómo se alcanzará su finalidad), los productos que permitirán alcanzar estos propósitos y los recursos/actividades (inputs) que permitirán alcanzar estos productos. La secuencia lógica indica que si los recursos/actividades se llevan a cabo en el tiempo y cantidad adecuada, se obtendrán los productos. Si se obtienen estos productos, se alcanzarán los objetivos; si se alcanzan los objetivos, la finalidad general del proyecto se cumple. Los principales conceptos incluidos en la matriz son:

- **Fin del Programa:** Descripción de cómo el programa contribuirá a la solución del problema que se ha diagnosticado. No implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el fin, pueden existir otros programas que también contribuyen a su logro.
- **Propósito del Programa:** Resultado directo a ser logrado como consecuencia de la utilización de los componentes (productos y/o servicios) producidos por el programa. Es una hipótesis sobre el beneficio que se desea lograr. El Marco Lógico requiere que cada programa tenga solamente un propósito. El propósito es la contribución específica a la solución del problema(s) diagnosticado(s) a nivel de fin. El propósito, junto con los supuestos a este nivel, describe las condiciones necesarias, aun cuando no sean suficientes, para lograr el fin.
- **Componentes del Programa:** Son los productos, bienes y/o servicios que entrega el programa para cumplir su propósito. Deben expresarse en trabajo terminado (sistemas instalados, población capacitada, etc.). La idea es que los componentes describen las condiciones necesarias y suficientes para lograr el propósito.
- **Actividades del Programa:** Incluye las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes del programa. Corresponde a un listado de actividades en orden cronológico para cada componente. Las actividades especificadas para cada componente son necesarias y suficientes para producir el componente.
- **Indicadores:** Son una especificación cuantitativa que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus objetivos. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables y permite la comparación entre

distintos períodos<sup>3</sup>. Los indicadores a consignar en la matriz son a nivel de propósito (deben medir el cambio que puede atribuirse a la ejecución del programa) y de componente.

- **Medios de Verificación:** Indican dónde se puede obtener información acerca de los indicadores. Son las fuentes de información que se pueden utilizar para verificar el nivel de logro de los objetivos. Incluye material publicado, inspección visual, encuestas, registros, etc.
- **Supuestos:** Indican los acontecimientos, las condiciones o las decisiones que tienen que ocurrir para que se logren los distintos niveles de objetivos del programa y que están fuera del control de la administración del programa. El objetivo no es consignar cada eventualidad que pueda concebirse, sino identificar aquellos supuestos que tengan una probabilidad razonable de ocurrencia.

El marco lógico original sólo era definido por las agencias de financiamiento, pero se ha adaptado para permitir a los beneficiarios participar en la planificación del proyecto, a través de cuatro fases: El *análisis de problemas* que confirma o enmienda el concepto del proyecto identificando el problema principal de una población objetivo, representando visualmente sus causas y efectos a través de un “árbol del problema”; el *análisis de los objetivos*, que intenta relacionar objetivos específicos con el problema identificado. Desde esta etapa en adelante se contemplan instancias como talleres de consulta con los beneficiarios; el *análisis de alternativas* que evalúa diferentes estrategias para elegir la más eficiente para alcanzar los objetivos; y una *matriz de planificación* que detalla planes de acción para alcanzar los objetivos e identificar indicadores que midan progresos (Valadez y Bamberger, 1994).

### 2.3. Modelos subjetivistas<sup>4</sup>

Los modelos subjetivistas derivan de una epistemología según la cual la tarea básica de la investigación evaluativa consiste en comprender la conducta humana, captar su significado. Se guían por una lógica inductiva y utilizan métodos cualitativos de investigación. Una de sus ventajas es que permiten detectar resultados o efectos no esperados de las intervenciones, lo que puede enriquecer y complementar los análisis que de ellas se hagan. Entre estos modelos se encuentra la evaluación iluminativa, focalizada, sin objetivos prefijados y participativa.

---

<sup>3</sup> En Chile el Ministerio de Hacienda ha establecido cuatro tipos de indicadores: de eficacia, de calidad (refiere a la capacidad de responder a las necesidades de los beneficiarios), eficiencia y economía (capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros de un programa).

<sup>4</sup> Este acápite está tomado de Briones (1983) y Richards (1982).

### ***Evaluación Iluminativa***

Pretende ser una alternativa a los modelos tradicionales. Se caracteriza por ser holística, intenta retratar el proceso global del programa y es sensible a quienes puede serle útil. Su diseño es *heurístico* pues experimenta continuas redefiniciones en tanto se va logrando mayor conocimiento, e *interpretativo*, ya que describe y analiza el programa a partir de los propios principios de éste (Richards, 1982). Busca interpretar los símbolos del lenguaje y el significado de las palabras que utilizan los usuarios del programa. Escoge los métodos de investigación acordes con los problemas estudiados, y no al revés. Los agentes involucrados en el programa se convierten en co-investigadores, por tanto la evaluación pasa a ser una experiencia de aprendizaje. La objetividad en este tipo de evaluación está puesta, más que en los métodos, en la capacidad del evaluador de que su análisis sea sensible y leal con los principios y valores del programa.

### ***Evaluación focalizada***

Presentada por Patton en 1978. El evaluador identifica a quienes tomarán las decisiones del programa y a los usuarios activos del mismo. Ambos, en un trabajo en conjunto con el evaluador, logran focalizar diversos problemas y temas relevantes para mejorar la marcha del programa. En base a ello se hace la selección de las técnicas de recolección de información y procedimientos de análisis. El énfasis está puesto en comprender la dinámica interna del programa. Puede combinar técnicas cualitativas y cuantitativas.

### ***Evaluación sin objetivos pre-fijados***

Según este modelo la evaluación debe buscar los resultados reales obtenidos por el programa, sin necesidad de determinar por anticipado sus objetivos. Esta tarea se cumple a través de técnicas de observación y de descripción sin que ellas sean moldeadas por los objetivos pre-establecidos.

### ***Evaluación participativa***

Un enfoque participativo supone que los beneficiarios tienen distinciones y opiniones sobre el programa, las que constituyen un aporte para elaborar criterios analíticos que permitan una mejor comprensión del objeto de estudio. La evaluación participativa tiene el propósito de minimizar la distancia entre el evaluador y los beneficiarios. Es adecuada principalmente en el caso de proyectos que buscan instalar cambios en las comunidades en las que intervienen y generar condiciones para que el grupo provea sus propias respuestas. En el caso de programas sociales que plantean entre sus objetivos fortalecer las capacidades locales, incluir en la evaluación un espacio de participación para conocer e intervenir sobre el proceso es coherente con las propias definiciones del programa.

Estas consideraciones conducen a un diseño de la evaluación que incorpora a los usuarios, tanto en espacios de diseño y construcción de los pilares metodológicos de la evaluación, por ejemplo en la definición de las principales áreas de interés a examinar, como en el acompañamiento al trabajo de campo y, posteriormente, el análisis de resultados y el levantamiento de recomendaciones. En este sentido, este tipo de evaluación conlleva el beneficio de fortalecer la ciudadanía de quienes participan en ella, al constituirse en sujetos del proceso y no meramente en fuentes de información. Por esta razón, la evaluación participativa se considera un instrumento de control ciudadano para el fortalecimiento de la democracia.

Sin embargo, la evaluación participativa es específica a un contexto y está enraizada en las preocupaciones, intereses y problemas de los usuarios finales de los programas. Dependiendo del contexto particular, hay diferentes grados en los que los usuarios finales efectivamente pueden participar en el proceso. Este tipo de evaluación se adecua los programas que tienen a sus usuarios claramente identificados y que además están dispuestos a participar (UNDP, sin fecha).

### ***Evaluación de satisfacción***

La evaluación de satisfacción es aquella que recoge y pondera el juicio y valoración del usuario respecto de la satisfacción que deriva de determinado programa. Este tipo de evaluación requiere de metodologías cualitativas que permitan tomar contacto, en un clima de confianza, con las percepciones, creencias y expectativas de los usuarios con el objeto de conocer qué aspectos del proceso y de sus resultados tienen mejor acogida y por qué.

## **2.4. Modelos de evaluación estratégica o integral**

Los modelos de evaluación integral comparten como característica una preocupación que incluye tres elementos: el concepto del programa, su estructuración y sus resultados; la organización misma que lo ejecuta, entendiéndose que está inserta en un escenario cambiante; y los tomadores de decisiones y políticos comprometidos con la evaluación. Es un tipo de evaluación más formal y se orienta a productos, procesos y actores.

### ***Modelo de evaluación integral de Sulbrandt***

Una evaluación integral se interesa por el conjunto de procesos, actividades, agentes y productos que explican los resultados de un programa, la evaluación de costo-beneficio, de impacto y sustentabilidad, incluyendo los factores que facilitan o obstaculizan el proceso de implementación, y la calidad y pertinencia de los resultados que se obtienen. Una evaluación de este tipo debe acudir a enfoques, metodologías y técnicas mixtas y complementarias. Ello significa que se realizará una evaluación de resultado, proceso, impacto y satisfacción y que se utilizarán técnicas cuantitativas y cualitativas.

Sulbrandt (1993) propone un modelo de Evaluación Integral que toma como punto de partida la conducta real de los actores involucrados, es decir, una mirada “de abajo hacia arriba”. Sugiere utilizar un esquema amplio, multidimensional y multifacético orientado a responder no sólo en qué medida se han logrado los resultados, sino también cómo y por qué. Dado que hay más de un criterio para evaluar un programa (eficiencia, eficacia, equidad, impacto social, etc.), las preguntas básicas de la evaluación y los criterios a utilizar deben ser claramente explicitados. Al formular las preguntas centrales del estudio (¿qué se ha logrado a través del programa?), la idea es poder asumir la perspectiva de los principales actores y no sólo de quién encarga el trabajo. Una vez que se tienen las preguntas, se deben ordenar y jerarquizar, determinar objetivos y metas, clarificar su naturaleza y señalar los procedimientos adecuados para medir el desempeño.

### ***Evaluación Estratégica de la gestión de programas (CEPAL)***

Desde fines de los '90, CEPAL ha venido implementando un programa de evaluación de grandes programas sociales en diversos países de América Latina<sup>5</sup>. El diseño de estas evaluaciones incorpora la evaluación de resultado, pero su énfasis más bien está puesto en el proceso de implementación y en la dinámica institucional y organizacional que rodea al programa. Critica las metodologías tradicionales de evaluación ex post y de gestión pues ambos asumen que el cumplimiento de productos conducirá al impacto esperado. Asume que esta lógica conduce a optar por evaluaciones que ponen el acento más en la eficacia y la eficiencia de los programas que en su impacto.

El modelo de CEPAL adopta una visión más compleja que combina la preocupación por maximizar el impacto sobre los beneficiarios y optimizar la eficiencia de los recursos, para generar los productos requeridos en el proceso de gestión de programas. Entiende, al igual que Patton (1983), que las organizaciones tienen que resolver otros problemas aparte de los directamente relacionados con el logro del objetivo, que están sujetas a una multiplicidad de influencias del entorno y que son vulnerables a él. Los programas sociales son especialmente vulnerables respecto del financiamiento, continuidad, permanencia de los equipos, efectos en los beneficiarios y cambios en los equipos, cuestiones ineludibles de considerar en una evaluación de resultados.

En este modelo la evaluación tiene tres momentos. El primero describe el problema y el programa. Este es un momento relevante por cuanto ordena y sistematiza el sentido del programa, su interpretación de la realidad asociada con los elementos que caracterizan el problema: causas; respuesta institucional; otras intervenciones, etc. Entre los elementos que caracterizan el programa se abordan las definiciones generales: objetivos, horizonte temporal, población objetivo, cobertura y focalización, productos, financiamiento,

---

<sup>5</sup> Los programas evaluados son: Proyecto de Restaurantes Escolares Comunitarios, Medellín; Proyecto Jóvenes, Argentina; Programa DST/AIS, Brasil; Programa de Apoyo a la Microempresa, Chile; Programa de Inversión Social, Paraguay; y el Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil.

resultados y el modelo de organización y de gestión, procesos, estructura organizacional, cultura y clima, funciones, influencia del contexto. El segundo momento estudia y analiza el programa identificando brechas, nudos estratégicos y facilitadores. El tercer momento es de selección y construcción de senderos estratégicos (ruta crítica) asociados al programa. Este análisis considera cuestiones de entorno institucional y contexto político, que otorgan legitimidad a la propuesta que representan los programas.

Aunque este es un tema en cambio permanente, si se ponen en juego los conceptos expuestos hasta aquí, es posible delimitar un campo preliminar de opciones convenientes en materia de evaluación de programas y políticas, el que se presenta en el siguiente cuadro.

<b>MODELOS Y TECNICAS DE EVALUACION</b>		
<b>OBJETO DE LA EVALUACIÓN</b>	<b>MODELOS</b>	<b>TÉCNICAS</b>
Políticas	Análítico – Estratégico Impacto Procesos Resultado	Mixto Cuantitativas y Cualitativas Revisión de material disponible Análisis de tendencias macro
Políticas sectoriales o transversales	Procesos Resultado	Mixto Cuantitativas y Cualitativas Técnicas de triangulación Revisión de material disponible Análisis de tendencias macro
Programas	Evaluación sumativa de impacto, Evaluación contrafactual Evaluación de resultados y efectos Evaluación de procesos Marco lógico Evaluación integral Evaluación de satisfacción Modelos iluminativos, participativos e integrales	Técnicas cuantitativas Técnicas cualitativas Técnicas de triangulación



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAKER, JUDY (2000), "Evaluating the impact of development projects on poverty. A handbook for practitioners", The World Bank.

BAMBERGER, MICHAEL y ELEANOR HEWITT (1986), "Monitoring and evaluating urban development programs", *World Bank Technical Paper Number 53*, The World Bank.

BRIONES, GUILLERMO (1985), "Evaluación de programas sociales. Teoría y metodología de la investigación evaluativa", PIIE.

BURDGE, RABEL (1994), "Social impact. Assessment and management. A participative approach", The American Sociological Association.

CEPAL (1998), "Modelos de Evaluación de la Gestión Social".

CEPAL (2001), "Gestión de programas sociales en América Latina". Análisis de casos. Vol. I: El Proyecto Joven de Argentina, *Serie Políticas Sociales N° 46*, Santiago.

CEPAL (2001), "Gestión de programas sociales en América Latina". Análisis de casos. Vol. II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil. *Serie Políticas Sociales N° 46*; Santiago.

CEPAL (2001), "Gestión de programas sociales en América Latina". Análisis de casos. Vol. III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia. *Serie Políticas Sociales N° 46*; Santiago.

CEPAL (2001), "Gestión de programas sociales en América Latina". Análisis de casos. Vol. IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile. *Serie Políticas Sociales N° 46*; Santiago.

CEPAL (2001), "Gestión de programas sociales en América Latina". Análisis de casos. Vol. V: El Programa de Inversión Social en Paraguay, PROPAIS. *Serie Políticas Sociales N° 46*; Santiago.

CEPAL (2001), "Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso". *Serie Políticas Sociales N° 45*; Santiago.

COHEN, ERNESTO (2001), "Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión pública", *Serie de Políticas Sociales N° 45*, División de Desarrollo Social, CEPAL.

COHEN, ERNESTO y ROLANDO FRANCO (1992), *Evaluación de proyectos sociales*, Editorial Siglo XXI.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION (1998), *L'évaluation en développement 1997. Rapport Annuel Sur L'évolution des Pratiques D'Évaluation des Politiques Publiques*, La Documentation Française, mayo.

FERNANDEZ-BALLESTEROS, ROCIO (1996), "*Evaluación de programas. Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*", Editorial Síntesis, Madrid.

LEON, EMMA y HUGO ZEMELMAN (1997), "Subjetividad: umbrales del pensamiento social", UNAM, Anthropos.

MIDEPLAN (1999), "La evaluación de la gestión pública", *Revista MIDEPLAN*, año 1 n° 2, septiembre 1999.

MINISTERIO DE HACIENDA (2001) *Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño*.

MOHR, LAWRENCE (1995), "Impact Analysis for Program Evaluation 2", Sage Publications.

QUINN PATTON, MICHAEL (1978), "Utilization-Focused. Evaluation", Sage Publications.

RACZYNSKI, DAGMAR; PILAR VERGARA Y CARLOS VERGARA (1993), "Políticas sociales: prioridades de investigación y necesidades de capacitación en Chile". Notas Técnicas N° 156, CIEPLAN.

RICHARDS, HOWARD (1982), "La evaluación de la acción cultural. Estudio evaluativo del PPH", CIDE.

SHADISH, WILLIAM; THOMAS COOK y LAURA LEVITON (1991), "Foundations of program evaluation", Sage Publications.

SULBRANDT, JOSE (1993), "La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales", en Kliksberg, Bernardo, *Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas*, México, PNDU/CLAD/FCE.

THE WORLD BANK (1995), "Evaluation and development. Proceedings of the 1994 World Bank Conference", Washington DC.

UNDP, "How to do a participatory evaluation", [www.undp.org/20/documento/whop4.htm](http://www.undp.org/20/documento/whop4.htm)

VALADEZ, JOSEPH y MICHAEL BAMBERGER (1994), “Monitoring and evaluating social programs in developing countries”, Economic Development Institute of The World Bank.

VEDUNG, EVERT (1997), “Evaluación de políticas públicas y programas”, Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales.

WIESNER, EDUARDO (2000), “Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos”, *Serie Gestión Pública N° 4*, ILPES.