

LA EVALUACION DE PROGRAMAS SOCIALES

Carlos Eduardo Padrón

INTRODUCCION

La evaluación de programas sociales consiste fundamentalmente en la formulación de juicios de valor respecto a los logros obtenidos por un programa, basándose en determinados criterios. Ello implica disponer de información sobre el comportamiento de estos criterios, para estimar si se han alcanzado o no los estándares prefijados en cuanto al funcionamiento y los resultados del programa (Alvira Martín, 1991).

La especificación de los objetivos de la evaluación toma en cuenta la utilización y los contenidos de la misma. Dentro de una orientación general hacia la toma de decisiones, la evaluación tiene por finalidad introducir cambios, medidas o ajustes para mejorar el desempeño del programa en una serie de aspectos, cuantificados mediante criterios como la eficiencia, la eficacia, la efectividad, la equidad, el impacto social, el costo-efectividad, el costo-beneficio y la satisfacción de los beneficiarios (Sulbrandt, 1993).

La evaluación, a través de sus distintos tipos, tiene cabida en todas las etapas de una intervención, desde su programación y diseño, apoyada en la identificación de necesidades o problemas, hasta su puesta en marcha (Ver esquema Nº 1). De allí que se hable de tres momentos evaluativos: antes, durante y después de la ejecución de la intervención, los cuales vistos integralmente permiten conocer si el programa está bien diseñado, si funciona adecuadamente, si está cubierta la población objeto y si se están logrando los efectos esperados.

En relación al contenido, los objetivos de la evaluación determinan el tipo de evaluación y, por ende, los criterios o referencias de valor. Frecuentemente, los objetivos de la evaluación conciernen al funcionamiento de un programa, al análisis de sus resultados e impactos y a la valoración de los correspondientes beneficios y costos. Por consiguiente, surgen tipos de evaluación como la monitorización y seguimiento, la evaluación de impacto, la evaluación de resul-

tados y el análisis coste/beneficio/efectividad (ver esquema N° 2). En estos casos, los criterios o referencias de valor se expresan en función de objetivos, metas, actividades y resultados del programa. Así, los correspondientes juicios de valor se basan en el grado de cumplimiento de los objetivos, metas y actividades, así como también en el nivel de los cambios producidos en la población y su contexto respecto a los estándares prefijados.

En este artículo se examinan tres tipos principales de evaluación: de seguimiento, de resultados y de impacto, resaltando aspectos metodológicos esenciales para la operacionalización de criterios de valor relativos al funcionamiento y a los logros obtenidos por un programa social.

SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS SOCIALES

Se define el seguimiento como «un instrumento evaluativo que consiste en el examen permanente y continuo que realizan los niveles encargados de la ejecución de los proyectos¹, para asegurarse que el desarrollo de los mismos se está haciendo conforme a los planes inicialmente establecidos» (Pichardo, 1989, 116). Otra definición que aporta rasgos importantes señala que el seguimiento de programas es un proceso que resume «... todos los tipos de evaluación de proceso, del esfuerzo, del desempeño, del producto, de la calidad...» que normalmente se llevan a cabo cuando se realiza una evaluación continuada de un programa/intervención desde dentro utilizando una recogida de información continuada con el objetivo esencial de gestionar y dirigir adecuadamente el programa» (Alvina Martín, 1991, 40). En estas definiciones se advierten como características relevantes del seguimiento, que se trata de una evaluación permanente y continua y, por ende, su soporte informativo sería igualmente permanente y continuo; realizada internamente durante el desarrollo de un programa (evaluación concurrente), cuyo objetivo se orienta a la gestión y dirección de programas, para su buena marcha, por lo que viene a ser una evaluación de tipo formativo. En lo que se refiere a su contenido, el seguimiento comprende la evaluación de un conjunto de aspectos, particularmente de funcionamiento del programa, donde están la cobertura, los recursos, las actividades, la productividad del personal y la calidad de la atención.

La elaboración de un modelo de flujo del programa que especifique el proceso de su ejecución, es una etapa básica para determinar los aspectos que serán objeto de seguimiento. En este sentido, aparecen como elementos claves los insumos, las actividades y los resultados del programa, así como la respectiva población objeto y beneficiaria. El flujo de estos elementos, enmarcado en lo que se denomina proceso de funcionamiento, relaciona la actividad y los recursos necesarios con el logro de los objetivos del programa.

1 Un proyecto es la unidad operativa de un programa, vale decir, un programa está constituido por un conjunto, coordinado y ordenado, de proyectos.

El cuadro N° 1, ilustra la sistematización de los componentes del proceso de seguimiento en función de algunos objetivos generales y específicos y, en vinculación con ellos, de un grupo de variables pertinentes. Se observa que la evaluación conlleva la medición del comportamiento de los distintos aspectos de funcionamiento administrativo y financiero, de los resultados y de la población, objeto y beneficiaria, para luego realizar la comparación con los estándares, tanto de comportamiento como de resultados, a nivel de objetivos, incluida la cobertura, metas, actividades y recursos.

Para la medición de estos aspectos, los indicadores utilizados son, fundamentalmente, cifras relativas (razones, porcentajes, coeficientes, tasas, etc), contruidos sobre la base de las relaciones entre las variables consideradas. De acuerdo con el ámbito de medición de las variables, pueden mencionarse, entre otras, las siguientes agrupaciones de indicadores:

En el caso de la ejecución de programas, el análisis se centra en los productos obtenidos (bienes y servicios) (Pichardo, 1989, 119). Los indicadores manejados se derivan de relaciones como las siguientes:

Metas alcanzadas/Metas programadas

Actividades realizadas/Actividades programadas

Insumos utilizados/Insumos programados

Duración efectiva/Duración programada

En este grupo de indicadores se encuentra la medición de la eficacia a partir del porcentaje de la meta alcanzada respecto a la meta programada.

- Del análisis de los recursos utilizados se derivan otros indicadores de interés. Es el caso de los coeficientes de rendimiento, los cuales relacionan los resultados obtenidos con los recursos utilizados, constituyendo una estimación de la productividad de tales recursos (Ibidem, 14). En este mismo orden de ideas, pueden formularse indicadores definidos por los cocientes entre los recursos y la población objeto, que se interpretarían como estimaciones de los recursos requeridos para atender dicha población. También se ubica en este grupo el indicador de la eficiencia, formalizado mediante la razón entre la meta alcanzada respecto a los tiempos y recursos utilizados, todo ello dividido entre la relación de las metas previstas respecto a los tiempos y recursos previstos (Castro y Chaves, 1994, 66-67).
- Con base a la población objeto se establecen tasas de cobertura, donde se relacionan la población beneficiaria y sus desagregaciones (distribución geográfica, temporal, características socioeconómicas y demográficas) con la población objetivo y sus correspondientes desagregaciones.

CUADRO N° 1. ALGUNOS OBJETIVOS Y VARIABLES DE EVALUACION		
Objetivos Generales	Objetivos Específicos	Variables
Funcionamiento Administrativo	Recursos Humanos	-Cantidad y Composición -Calificación -Tiempo de dedicación
	Recursos materiales	-Cantidad y Composición según tipos -Calidad
	Cumplimiento de Funciones	-Número y Composición de actividades, según programación
	Fuentes de Recursos	-Cantidad y Composición
Funcionamiento Financiero	Presupuesto de Gastos	-Volumen y Composición del presupuesto
	Ejecución Presupuestaria	-Volumen y Composición de la ejecución presupuestaria
Resultados	Bienes entregados y/o servicios prestados	-Volumen y Composición de los bienes y servicios
	Población objeto	-Volumen y Composición
Población	Población beneficiaria	-Volumen y Composición
	Perfil del Beneficiario	-Características demográficas y socioeconómicas

Fuentes: Briones, Guillermo (1991, 146-147-148)
 Pichardo, Arlette (1989, 189, 133-134)
 Sistematización propia.

- Los porcentajes constituyen indicadores muy utilizados para analizar los aspectos de distribución de las diversas características de la población objeto y atendida; de los recursos; de las actividades y de los resultados.

EVALUACION DE LOS RESULTADOS Y DE LOS IMPACTOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Existen diversas apreciaciones en torno a la diferenciación entre evaluación de resultados y evaluación de impacto. Según nuestras propias experiencias, la distinción entre ambos tipos de evaluación se plantea en los siguientes términos:

- La evaluación de resultados se basa en el análisis del grado en que el programa consigue los logros esperados, tal como lo establecen los objetivos en cuanto al reparto de productos o a la prestación de servicios a los usuarios/beneficiarios. Por tanto, desde el punto de vista de su procedimiento, la evaluación de resultados comprende los análisis tanto de la eficacia, estimada por el nivel de ejecución alcanzado respecto a lo programado, como de la eficiencia, valorada a partir del uso de los recursos.
- Por su parte, la evaluación de impacto se centra en el análisis de la incidencia de los resultados del programa, en el sentido de los efectos que se derivan de la utilización de esos productos o servicios, en la generación de cambios en las condiciones de la población usuaria/beneficiaria. Supone documentar el estado de su implementación, es decir, si realmente se está cumpliendo con lo establecido. Si este es el caso, la población usuaria estará beneficiándose con el programa, generando así un impacto.

De acuerdo con la cobertura (población beneficiaria respecto a la población objetivo) habrá, en mayor o menor grado, un impacto a nivel de la población objetivo² y de su contexto; aún más, podrán manifestarse efectos a nivel de la comunidad o sociedad.

La evaluación de impacto implica la caracterización de la población objetivo, tomando en cuenta los rasgos y factores relevantes del problema social en consideración, en dos momentos: el primero, relativo a una situación inicial, antes de la ejecución de la intervención; el segundo, correspondiente a una situación final referida a una fecha durante o después de dicha ejecución.

La comparación de estas dos situaciones pone de relieve los cambios que experimenta la población objetivo en el transcurso de la ejecución del programa y delimita, dentro de ellos, aquellas modificaciones atribuibles al mismo.

² Se considera que la población objetivo es la destinataria del proyecto, hacia la cual éste delimita su acción. En tal sentido, es la beneficiaria programada, la prevista. Ver Castro y Chaves (1994, 53-91)

En los dos tipos de evaluación, resultados e impacto, surge el problema de la validez interna del programa. Se trata de determinar inequívocamente si existen, o no existen, efectos específicos debidos a la intervención. Por consiguiente, procede establecer relaciones entre tales cambios y sus posibles factores, particularmente los derivados de la acción del programa, a través de un sistema de hipótesis. Así mismo, se plantea la aplicación de técnicas de control de factores mediante grupos de comparación/control sea esta a priori o a posteriori.

HACIA UNA EVALUACION GLOBAL O INTEGRAL

Los tipos de evaluación hasta aquí considerados corresponden a las denominadas formas tradicionales de evaluación, cuyo enfoque, fundamentalmente cuantitativo, se basa en la medición de los logros obtenidos por el programa, según criterios y estándares establecidos. Dada las limitaciones y restricciones de estas formas tradicionales, derivadas de la insuficiente valoración de los distintos factores que inciden en la ejecución y en los resultados de una intervención, han surgido propuestas de enfoques alternativos que buscan superar tales condicionamientos y aportar resultados útiles y relevantes para la toma de decisiones sobre la administración y desarrollo de los programas sociales. Este es el caso del enfoque denominado «Evaluación Global o Integral», expuesto en el artículo «La Evaluación de los Programas Sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales», de José Sulbrant (1993). De seguidas, se presenta un breve resumen del citado artículo, con la finalidad de aclarar el concepto y la estrategia de la evaluación global.

En relación al concepto se expresa lo siguiente:

La evaluación global pretende complementar los enfoques tradicionales con otros renovados, de forma tal, que en conjunto muestren sus logros y junto a ellos los distintos factores significativos del programa, su implementación en un determinado medio institucional y social, la acción de los distintos grupos significativos vinculados al programa de forma de complementar lo que falta a los diseños clásicos pero manteniendo su nivel de análisis y su alto grado de rigor (Sulbrant, 1993, 334).

Más adelante se señala:

...la perspectiva con la que se aborda la evaluación global permite por una parte estudiar los logros de un determinado programa en términos de la eficiencia y eficacia de la organización para llevarlo a cabo, pero además toma en cuenta e incorpora: I) El medio institucional y organizacional en que se desarrolla el programa, en particular las oportunidades y restricciones que surgen de esa institucionalidad para el éxito o fracaso de los programas; II) Los procesos y actividades socio-burocráticos y técnicas que tienen lugar en el transcurso de su implementación; III) El ambiente social y físico en los cuales operan los funcionarios y los grupos-objetivos o clientes y IV) Los principales actores sociales involucrados en el programa, sus intereses, valores, comportamientos y estrategias, incluyendo como actores

centrales a los grupos beneficiarios directos y a los gerentes públicos (Ibídem, 335).

En cuanto a la estrategia se indican tres áreas. De la primera, concerniente a las preguntas centrales del estudio, se dice: «... hay que asumir una perspectiva determinada que pueda reflejar los intereses de aquéllos que contratan la evaluación, de los principales actores sociales involucrados directamente en el programa y finalmente, del investigador». Luego señala:

El producto de estas consultas con diversos agentes y el intento de generar un consenso entre ellos se expresa en la utilización de varios criterios. A partir de esos criterios la evaluación global formulará las principales preguntas que dicen relación (*sic*) con aspectos como los siguientes: ¿Qué se ha logrado efectivamente a través del programa? ¿Se han obtenido o no los objetivos y metas perseguidos? Las metas logradas ¿Son las mismas que las que se perseguían inicialmente? ¿Se lograron de forma que satisfacen a los implementadores y a los beneficiarios directos? ¿Se logró producir un cambio en los grupos beneficiarios en la dirección que se deseaba? ¿Se siguieron las normas y disposiciones legales en la implementación? (Ibídem, 337-338).

A continuación se explica la segunda área:

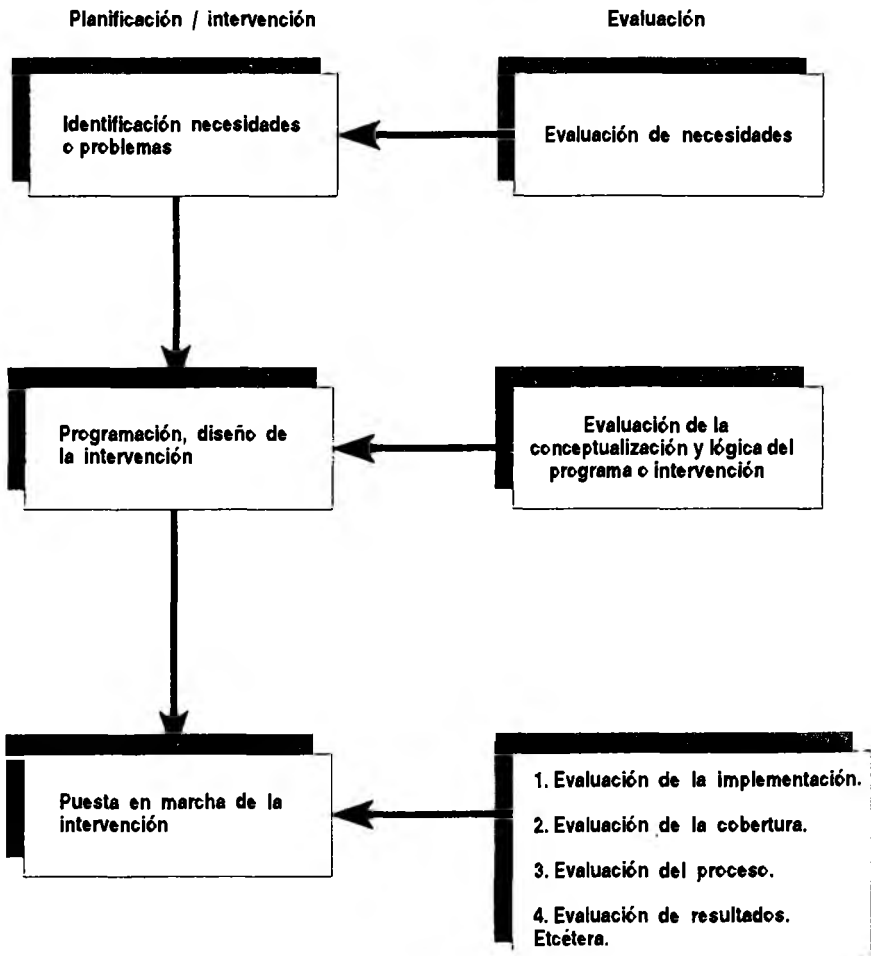
De conformidad con los planteamientos de la evaluación global una segunda área de preguntas centrales a la investigación se refiere a los procesos causales técnicos y administrativos que condujeron a los resultados. Las preguntas que se formulan son del siguiente tenor: ¿Porqué se obtuvieron esos resultados e impactos? ¿Cuáles fueron los mecanismos causales subyacentes a las tecnologías centrales y administrativas utilizadas? ¿Porqué condujeron al éxito o al fracaso? ¿Cómo operaron esos mecanismos?. En relación a este tema, la evaluación debe introducir la explicación de los modelos o bases teóricas que están en la raíz de la intervención social. Vale decir, de la teoría que sustenta los aspectos sustantivos de la política o del programa (Ibídem, 339).

Por último, la tercera área se define como:

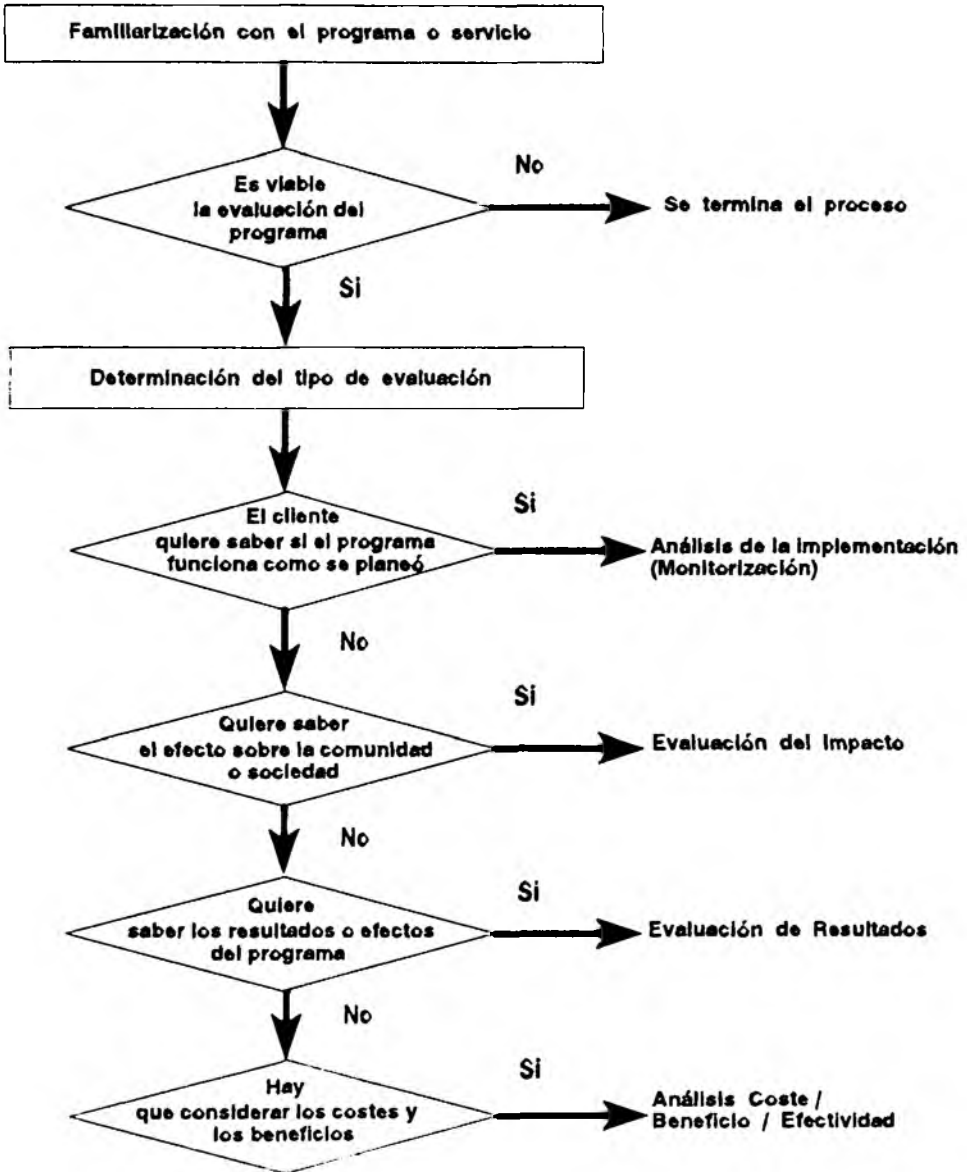
... aquella que se refiere a la manera en que se obtuvieron las metas e impactos. ¿Cómo se obtuvieron las metas? ¿Cómo operaron los procesos sociales, organizacionales y administrativos? ¿Cómo afectaron al programa las acciones de los burócratas que participaron en la ejecución? ¿Cómo afectaron al proceso las pautas de interacción de los agentes sociales involucrados en el programa? ¿Cómo se relacionan burócratas y grupos de beneficiarios a través de la implementación? ¿Cómo ello afectó los resultados? (Ibídem, 341).

En resumen, poner énfasis en modelos globales de evaluación es reconocer que los problemas en la implementación de políticas sociales se deben por una parte a los problemas internos de organización y funcionamiento de los equipos humanos que lo ejecutan, y por otra parte mucho más importante, a las restricciones específicas de carácter político, social, administrativo y tecnológico que afectan a esas políticas y programas (Ibídem, 346).

ESQUEMA Nº 1



ESQUEMA Nº 2



A manera de conclusión general, sobre este nuevo enfoque puede decirse que su aplicación como complemento de las formas tradicionales de evaluación, amplía y profundiza el conocimiento sobre los programas sociales, su implementación y sus logros, lo cual significa potenciar el uso de los resultados de la evaluación en términos de retroalimentar la toma de decisiones relativa a los diferentes aspectos de una intervención.

BIBLIOGRAFIA

- Alvira Martín, Francisco (1991). *Metodología de la evaluación de los programas sociales*, Colección Cuadernos Metodológicos, 2, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Briones, Guillermo (1991). *Evaluación de programas sociales*, Trillas, México.
- Castro, Gregorio y Patricio, Chaves (1994). *Metodología de evaluación de impacto de proyectos sociales*, Unesco, Caracas.
- Pichardo, Arlette (1989). *Evaluación del impacto social*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.
- Sulbrant, José (1993). «La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales» en Kliksberg, Bernardo (compilador), *Pobreza. Un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial*, Fondo de Cultura Económica, México.