

METODOLOGÍAS PARA LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DE RIESGOS. ALGUNAS REFLEXIONES DESDE UNA PERSPECTIVA ACADÉMICA.

Mauricio Ramos Álvarez

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo principal, presentar algunas reflexiones sobre las metodologías de la evaluación de resultados e impactos en la gestión de riesgos. En su primera parte, el trabajo presenta algunos aspectos importantes referidos a las Políticas, Programas, y Proyectos sociales que pueden ser aplicados a la Gestión de Riesgos y a la evaluación de sus resultados e impactos. Seguidamente, se presentan algunas reflexiones sobre la participación pública en la generación y aplicación de las metodologías de evaluación de resultados e impactos de estas mencionadas Políticas, Programas, y Proyectos de Gestión de Riesgos. Por último, se presenta la utilidad de la planificación estratégica con un uso doble: tanto como base de metodologías participativas de evaluación, como para la conformación y alcance de Visiones de Futuro de las comunidades en condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Uno de los puntos más importantes de esta reflexión, lo constituye el hecho que *la política de gestión de riesgos, independientemente del momento particular de la gestión de riesgos, es una política social*. Otro aspecto importante al momento de seleccionar los programas, políticas y proyectos que se evaluarán, es el potencial de aprendizaje que se deriva de sus resultados. Finalmente, los paradigmas evaluativos aplicados en la región latinoamericana y caribeña, requieren de un debate más profundo, justificando que para nuestros países latinoamericanos y caribeños, debe haber un cierto balance entre los diferentes paradigmas que orientan la evaluación de Políticas, Programas, y Proyectos relativos a la Gestión de Riesgos, que permita moverlos entre ellos como la necesidad y el caso particular estudiado lo impongan. La planificación estratégica, a través del análisis estructural y de la planificación de escenarios se perfila como un valioso recurso metodológico para la evaluación de resultados e impactos de estas políticas, programas y proyectos sobre la gestión de riesgos, con un gran componente de participación comunitaria y pública, en general.

Palabras claves: evaluación de políticas, gestión de riesgos, desastres, política social, planificación estratégica.

ABSTRACT

This article aims to present some reflections on the risk management assessment of impacts and results. In the first part, this study discusses some important aspects related to social policies, programs and projects in order to search if they match the definition of risk management policies, programs and projects, as well as their impacts and results. Continuously, the public participation is analyzed within the context of risk management assessment. Finally, the double use of strategic planning is described: as a methodology for assessment that require public participation, as well as a methodology for shaping and designing of common future visions. The most important finding of these reflections is related to the fact that *a risk management policy is a social policy*, no matters the risk management moment: prevention, mitigation, emergency, reconstruction, and so on. Nevertheless, the assessment paradigms used in the Latin America and The Caribbean countries, request a deeper debate to direct the assessment of management policies, programs and projects related to adverse events. We must use these paradigms at the request of the circumstances. Finally, strategic planning through structural analysis and scenario planning, shows a great potential for the design of common future visions of communities under risk and vulnerability by relying on public participation.

Key words: policy assessment, risk management, disasters, social policy, strategic planning.

Introducción

2005 ha sido un año de desastres y de soluciones insuficientes. Oxfam Internacional ha publicado recientemente el informe «2005: año de desastres» en el que analiza algunas de las principales crisis de 2005: el tsunami de Aceh en Sumatra, el huracán Stan de paso por Centroamérica, el huracán Katrina en EEUU, el terremoto de Kashmire en Pakistán, la crisis alimentaria en Níger y África del Sur, y los conflictos armados en Sudán y el Congo. El documento compara los períodos 2000-2004 y 1995-1999, y establece que el número de personas afectadas ha aumentado en un tercio, y el promedio anual de desastres reportados ha sido un 55% mayor. Los habitantes de países de bajo desarrollo humano fueron los más afectados, sobre todo los africanos, ya que el problema, como se ha discutido en reiteradas oportunidades, está íntimamente ligado a las condiciones sociales de pobreza de las comunidades expuestas.

Este repunte en la frecuencia de los desastres ilustra que el problema va más rápido que la velocidad de las soluciones. Por otra parte, algunos autores como Linstone (1999), hablan de la necesidad de un «ayuno metodológico», en el contexto de países desarrollados, basados en el hecho de que ha existido una alta ploriferación y algunos excesos en el uso de técnicas en los estudios sobre ciencia y tecnología, el cual requiere pasar de una perspectiva técnica aplicada a sistemas puramente tecnológicos, a una perspectiva múltiple, extendida a sistemas socio - técnicos, los cuales invariablemente envuelven entidades sociales y hasta los propios individuos. Por otro lado, dentro del contexto de la región latinoamericana y de los países en desarrollo en general, puede observarse la poca ploriferación del **planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas que están orientadas a impedir, reducir, mitigar, prever y controlar los efectos indeseables de fenómenos adversos sobre la población, los bienes y servicios, y el ambiente.** Quizás se está dando progresivamente dentro del mundo académico de los países latinoamericanos, la aceptación de una perspectiva técnica «múltiple» como la propuesta por Linstone, en el sentido de la necesidad de impulsar el **planeamiento y la aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas que componen la «gestión de riesgo»;** pero que todavía no guarda o mantiene un equilibrio entre lo tecnológico, lo organizacional y lo individual, puesto que se le da mayor importancia a las dos últimas dimensiones en detrimento de lo tecnológico.

Puede inferirse, entonces, que en nuestro contexto, ha existido una subestimación metodológica con relación a la «gestión de riesgo» con énfasis en las metodologías y las técnicas, por lo cual, más que un «ayuno metodológico» como el que se recomienda en los países que tienen experiencia en cuanto al uso de ellas, nos convendría más bien una «*dieta metodológica*» de algún modo prescrita y bien adecuada a nuestras necesidades, particularidades y potencialidades.

Basados en lo expuesto anteriormente, este trabajo tiene como objetivo principal, presentar algunas reflexiones sobre las metodologías de la evaluación de resultados e impactos en la gestión de riesgos. En su primera parte, el trabajo despliega algunos aspectos importantes sobre las Políticas, Programas, y Proyectos relativos a la Gestión de Riesgos: *¿Qué es una política de gestión de riesgos? ¿Se trata ésta de una política social? ¿Qué es la Evaluación de Impacto de una política, programa, o proyecto de Gestión de Riesgos?, ¿Por qué es necesaria una Evaluación de Impacto de estos programas, políticas o proyectos? ¿Cuándo se debe realizar una Evaluación de Impacto de estos programas, políticas o proyectos?* La segunda parte del trabajo, tiene que ver con quién debe realizar la evaluación y quién debe proponer la metodología, estableciendo la importancia de la participación pública en la evaluación. Posteriormente, se propone el uso de la Planificación Estratégica tanto como una metodología participativa en la Evaluación de Resultados e Impacto de programas, políticas o proyectos relativos a la gestión de riesgos, como metodología para la conformación y alcance de Visiones de Futuro de las comunidades en condiciones de riesgo y vulnerabilidad. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales, a manera de conclusión.

I. La Evaluación de Resultados e Impactos en Políticas, Programas, y Proyectos Relativos a la Gestión de Riesgos.

¿Qué es una política de gestión de riesgos? ¿se trata ésta de una política social?

Según Carucci (1995), «*un problema constituye una realidad cuyos resultados son insatisfactorios para un decisor específico en un momento dado; constituye una situación inaceptable, la cual motiva a actuar para resolverla o atenuarla, y es por definición evitable: el problema que no tiene solución deja de ser problema y se convierte en dato o marco restrictivo para la acción*» (p.33).

Lo anterior se hace pertinente ya que a través del conocimiento sobre cuales problemas son prioritarios y/o urgentes, se incide en el establecimiento de políticas y programas sociales como instrumentos del Estado a través de sus organizaciones e instituciones, para resolver o mitigar los efectos o consecuencias de tales problemas.

Es así como un *programa, política o proyecto de desarrollo social* puede ser definido como un conjunto de intervenciones planeadas dirigidas a fomentar cambios sociales o modificaciones en la conducta de la población beneficiaria, basado en premisas que explican por que los cambios previstos deben ser esperados (CIES, 1998). En función de esta definición, surge la pregunta: *¿una política de gestión de riesgos podría tenerse como una política de desarrollo social en sí misma?* En efecto, según la definición anterior, la política de gestión de riesgos, independientemente del momento dado, es una política social. Las políticas pueden ser vistas como instrumentos de mayor alcance que integran tanto las premisas iniciales acerca de la situación problema, las metas a alcanzar en cuanto a situación objetivo y también los programas tenidos como acciones concretas que deben ponerse en marcha. Las políticas representan el lugar privilegiado de contraste con los problemas, y a ellas se aplican las siguientes evaluaciones (CIES, 1998):

- *De validez:* ¿las políticas son suficientes, adecuadas y pertinentes para atender los problemas prioritarios?
- *De coherencia:* ¿las políticas están diseñadas de manera coherente con relación a las características, factores y causas de los problemas?
- *De alcance:* ¿las políticas tienen un alcance consistente con la magnitud o intensidad de los problemas?
- *De contribución en el campo de lo institucional y financiero:* ¿son suficientes los recursos y las capacidades institucionales para alcanzar las metas planteadas, y estos recursos financieros e institucionales tienen sostenibilidad en el tiempo?

En cambio, al entrar en el ámbito particular de los Programas, la tarea fundamental es evaluar si el diseño y el funcionamiento de las acciones que conforman su modelo de operación insumo/producto, tienen la capacidad de llegar a los resultados y beneficios previstos,

de acuerdo a los impactos esperados. En este sentido, los tipos de evaluación que se aplican son los siguientes (CIES, 1998):

- *De eficiencia:* ¿el programa alcanza los productos previstos con la cantidad y frecuencia de los recursos utilizados como tiempo o presupuesto?
- *De eficacia:* ¿el programa logra resultados de acuerdo a la cantidad y características del beneficio esperado?
- *De calidad:* ¿el programa logra los resultados previstos de acuerdo a la calidad esperada?
- *De impacto:* ¿el programa alcanza el impacto esperado de acuerdo a los objetivos finales?

De esta manera, a cada área de problemas corresponde una dimensión particular de políticas: al área de necesidades básicas, corresponden las políticas de carácter universal, y al área de la situación de grupos vulnerables, pertenecen las políticas selectivas directamente vinculadas a la esfera de la protección social. La aplicación de uno u otro tipo de políticas depende de la agudeza o grado de avance de los problemas vinculados a la satisfacción de necesidades básicas en grupos poblacionales con diversos grados de vulnerabilidad social o biológica.

En el área de las desigualdades, juegan un papel importante las políticas de gasto social y las políticas de focalización, y en los problemas del entorno, tienen un rol preponderante las políticas de seguridad social (CIES, 1998).

Otra pregunta que debe hacerse es la siguiente:

¿Qué es la Evaluación de Impacto de una política, programa, o proyecto de Gestión de Riesgos?

Según el Banco Mundial (2004), la evaluación de impacto mide los cambios en el bienestar de los individuos que pueden ser atribuidos a un programa o a una política específica con relación a la gestión de riesgos. Su objetivo es proveer información y ayudar a mejorar la eficacia de dichos programas, proyectos o políticas. Las evaluaciones de impacto son generalmente herramientas que deben utilizar los encargados de tomar decisiones en la formulación de dichos programas, proyectos o políticas, y que hacen posible que el público pueda exigir cuentas sobre los resultados de los mismos. Existen otros tipos de

evaluación de programas, proyectos o políticas, como las revisiones organizacionales y el monitoreo de procesos; pero éstos no miden la magnitud de los efectos ni atribuyen la causalidad. El análisis causal es esencial para comprender la función relativa de la intervención de programas, proyectos o políticas alternativos en la reducción de la pobreza o como en nuestro caso, en la previsión, prevención, mitigación, emergencia, rehabilitación, y reconstrucción de los riesgos originados por desastres socio-naturales, tecnológicos o de otra índole.

¿Por qué es necesaria una Evaluación de Impacto de estos programas, políticas o proyectos?.

La información generada por una evaluación de impacto ayuda a tomar decisiones sobre la necesidad de ampliar, modificar o eliminar cierta política, proyecto o programa, y es posible utilizarla para asignarle prioridad a las acciones públicas. Además, según el Banco Mundial (2004), las evaluaciones de impacto contribuyen a mejorar la eficacia de las políticas, proyectos y programas al abordar las siguientes preguntas:

- ¿Logra la política, proyecto o programa las metas propuestas?
- ¿Son los cambios producidos un resultado directo de la política, proyecto o programa, o son resultado de otros factores que ocurrieron simultáneamente?
- ¿Cambia el impacto de la política, proyecto o programa, dependiendo del grupo al que se está tratando de beneficiar (hombres, mujeres, poblaciones indígenas), o de la región, o a través del tiempo?
- ¿Tuvo el programa efectos inesperados, ya sean positivos o negativos?
- ¿Cuán eficiente es la política, proyecto o programa en comparación con intervenciones alternativas?
- ¿Justifica su costo, el valor de la política, proyecto o programa?

¿Cuándo se debe realizar una Evaluación de Impacto de estos programas, políticas o proyectos?

En general, las evaluaciones de impacto requieren una gran cantidad de información, tiempo y recursos. Por esta razón, es importante seleccionar atentamente las acciones públicas que se

evaluarán. Uno de los aspectos importantes al momento de seleccionar los programas, políticas y proyectos a ser evaluados, es el potencial de aprendizaje que se deriva de sus resultados. En general, es mejor evaluar programas a partir de los cuales se pueda extraer el máximo de conocimientos sobre los actuales programas de reducción de la pobreza (a través de la gestión de riesgos en estos casos), y al mismo tiempo, que entreguen información sobre formas de corregir los problemas que salen al camino, según sea necesario.

Hay cuatro preguntas, según el Banco Mundial (2004) que pueden ayudar a decidir cuándo realizar una evaluación de impacto y que pueden adaptarse perfectamente al caso de políticas de gestión de riesgos:

- *¿Tiene la política, programa o proyecto, alguna importancia estratégica en la reducción de la pobreza, en este caso particular, a través de la gestión de riesgos?* La decisión sobre qué evaluar depende de cuáles son las acciones públicas más importantes para reducir la pobreza a través de la gestión de riesgos. Se pueden evaluar las políticas y programas de las que se espera un mayor impacto en la reducción de la pobreza, para asegurar que los esfuerzos en ese sentido, siguen el camino correcto y permiten las correcciones necesarias.
- *¿Contribuirá la evaluación de un determinado programa, política o proyecto a llenar los vacíos en el conocimiento sobre lo que sirve y no sirve para reducir la pobreza, en este caso particular, a través de la gestión de riesgos?* Los resultados de la evaluación de un programa pueden ayudar a optar por las alternativas más eficaces en función de los costos para reducir la pobreza gestionando los riesgos. Por esta razón, la decisión sobre qué evaluar también puede basarse en cuánto se sabe sobre la eficacia de intervenciones alternativas. Si hay lagunas en el conocimiento sobre qué es lo que mejor funciona para reducir la pobreza, entonces se justifica una evaluación de impacto.
- *Este programa o política, ¿pone a prueba enfoques innovadores para reducir la pobreza en este caso particular, a través de la gestión de riesgos?* La evaluación debe fomentar el aprendizaje. Los esfuerzos para reducir la pobreza pueden requerir la implementación de un programa

con ideas nuevas. Una evaluación de impacto puede ayudar a ensayar enfoques precursores y decidir si se deben ampliar y ejecutar a mayor escala. Por consiguiente, el carácter innovador de un programa, proyecto o política puede ser una buena razón para evaluarlos. Sin embargo, hay que hacer una advertencia importante: *una evaluación provechosa requiere de un programa, proyecto o política suficientemente maduro*. Aunque un programa, por ejemplo, esté probando enfoques innovadores, necesita objetivos bien definidos y actividades bien delineadas, así como un marco institucional estable que se preste para la implementación.

- *La política, proyecto o programa, ¿está destinado a grupos difíciles de alcanzar, o se espera que su impacto dependa del género de los beneficiarios?* Las políticas y programas destinados a grupos pobres difíciles de alcanzar, se topan con una gran variedad de factores sociales, culturales, económicos y organizacionales, que pueden contribuir a su éxito o a su fracaso. Por estas razones, es de especial importancia que la evaluación esté bien diseñada y sea bien ejecutada.

Sobre la base de lo anteriormente planteado, se podría decir que existen desde hace tiempo algunas metodologías para la «*evaluación de impacto de políticas, proyectos y programas sociales*», así como para la «*evaluación de impacto social de proyectos*» (Pichardo Muñoz, 1989; OCDE, 1991; Briones, 1991; Cohen y Franco, 1992; Castro y Chávez, 1994); OPS, 1996; BID, 1997; Chelimsky, 1997; Knut Samset, 1997; Rodríguez, Buthet, Scavuzzo y Taborda, 2004, entre otras). Sin embargo, existe una posición crítica de algunos autores sobre los modelos usuales de evaluación de los programas sociales (Sulbrandt, 1998; Hintze, 2001). Sobre este particular, Sulbrandt (1998) revela que la mayoría de las políticas, proyectos y programas sociales en la región no reciben prácticamente ningún tipo de evaluación, y en los casos en que ésta se ha aplicado, la misma no satisface plenamente los requisitos de una investigación profesional.

Las evaluaciones se han realizado de manera cuantitativa, con una cuidadosa selección de lo que puede presentarse en público y con ocultamiento de puntos que puedan originar un juicio técnico desfavorable al programa, política o proyecto, y a la gerencia o a la institución encargada de llevarlo a cabo (en algunos casos, esta institución

encargada es la misma que encarga la evaluación). Con base en las virtudes ausentes en casi todas las evaluaciones, debe aparecer, según Hintze (2001), los siguientes acuerdos:

- La evaluación es una herramienta para reformar políticas y un mecanismo de mejoramiento y transformación de los programas y proyectos sociales, en ese sentido debe detectar tanto lo que funciona imperfectamente como destacar lo que marcha bien,
- La evaluación no puede ser considerada como un fin en sí mismo, sino en un instrumento para el desarrollo de políticas, programas y proyectos sociales. Configura un insumo para la toma de decisiones sobre aquellos y la asignación de recursos,
- Para lograr su cometido, la evaluación debe ser desmitificada de los contenidos que le han sido atribuidos y del uso que se le ha dado en muchos casos (como panacea para resolver problemas, carácter amenazante, instrumento de control político, y distribución de premios y castigos, mecanismos de racionalización de gastos),
- La evaluación constituye un tipo de investigación social que demanda de amplitud y flexibilidad metodológica y técnica, y debe producir información confiable y adecuada a la gestión, en general,
- La evaluación es un proceso de aprendizaje a través de la cual es posible resolver un conjunto de problemas que afrontan las políticas, proyectos y programas sociales,
- La evaluación requiere ser institucionalizada a través de una cultura de la evaluación y constituirse en una herramienta de gestión integral de las políticas sociales.

Con relación a la evaluación de las políticas, programas y proyectos sociales, Sulbrandt (1998) revela que la situación es más crítica en la región latinoamericana y caribeña, puesto que en la mayoría de las veces o no existen estas evaluaciones o se desconoce como evaluar las primeras. En el caso de las políticas, programas y proyectos sociales relativos a la gestión de riesgos, se puede asegurar que sus evaluaciones son casi inexistentes. Esto puede ser un reflejo de lo planteado en trabajos anteriores (Ramos, 2005), sobre la subestimación

que hacen las teorías del desarrollo de los aspectos relacionados con riesgos, amenazas y vulnerabilidad producida por eventos adversos, tanto naturales como antrópicos. Lo anteriormente expuesto por esta posición crítica hacia las evaluaciones y en los «acuerdos» que menciona Hintze (2001), y que llama «pensamiento político correcto», tiene como base el uso de paradigmas «tradicionales o clásicos», los cuales han sido discutidos en la última década por paradigmas «alternativos o pluralistas» como se describe en el siguiente cuadro:

Característica	Paradigmas tradicionales o clásicos	Paradigmas alternativos o pluralistas
Orientación general	Aparecen ligados al positivismo, a la racionalidad organizativa y técnica y a la neutralidad valorativa.	Se nutren de vertientes fenomenológicas e incorporan al análisis el papel de los valores y la perspectiva del actor.
Rol del evaluador	Es visto como depositario de saberes técnicos y responsable del rigor científico.	Mediador o negociador con capacidad de gestión política, quien promueve la discusión estando inmerso en el propio programa.
Características metodológicas	Importaron el análisis económico de los modelos costo-beneficio para pasar luego a los modelos costo-efectividad.	Se inclinan por diseños eclécticos específicamente definidos en función de las características de los programas a evaluar.
Diseño, técnicas e información utilizadas	Desarrollan modelos complejos de tipo experimental o cuasi experimental apoyados en técnicas estandarizadas de producción de información cuantitativa de base probabilística que requiere para su análisis de procedimientos estadísticos.	Operan con información cuali-cuantitativa generada por encuestas, entrevistas, observación y estudios de caso.
Resultados de la evaluación	Parten de objetivos y metas y analizan procesos e impactos. Sus estudios se preocupan por la calidad técnica de las evaluaciones, la validez de los resultados y la rigurosidad metodológica.	Se preocupan más por relacionar efectos con procesos y resultan más pragmáticos en términos de proveer respuestas concretas a necesidades inmediatas de gestión

Fuente: elaboración propia, con base en el trabajo de Hintze (2001)

Pese a que este tema sobre los paradigmas evaluativos mencionados por Hintze requiere un debate más profundo, podría decirse que ellos permiten justificar la discusión previamente reseñada en este trabajo sobre la necesidad de una «dieta metodológica» para nuestros países latinoamericanos y caribeños, en el sentido de que debe haber un cierto balance entre ambos paradigmas, y movernos entre ellos como la necesidad y el caso particular estudiado lo impongan.

I. *LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS E IMPACTOS EN POLÍTICAS, PROGRAMAS, Y PROYECTOS RELATIVOS A LA GESTIÓN DE RIESGOS.*

Primeramente, se debe preguntar lo siguiente:

¿Deben tener participación pública, los estudios de evaluación de impacto de Políticas, Programas, y Proyectos relativos a la Gestión de Riesgos?

Para dar respuesta a la pregunta anterior, los analistas y «metodólogos» podrían comenzar explorando la posibilidad de implementar las «prioridades sociales» sobre la base de la *investigación-acción*, esto es, haciendo sugerencias a varios actores que intentan resolver problemas concretos, y quienes podrían analizar por qué estas sugerencias son implementadas o por qué no, y cómo esto afecta el consiguiente proceso de desarrollo sobre el cual se han estipulado los objetivos y metas.

Por otra parte, algunos autores defienden la idea de que la ciencia y la tecnología, sobre los cuales se apoyan estas metodologías de evaluación de impacto o «tecnologías blandas», son productos sociales susceptibles a controles democráticos, asunto esencial para la teoría de la democracia. Más allá, otros autores se centran en la participación pública (Bossuyt, 2002; López Cerezo, 1998; Sclove, 1997; Goulet, 1994; Borgmann, 1989). Por ejemplo, Sclove (1997) es uno de los convencidos de la idea de dar a la gente mayor participación en asuntos científicos y tecnológicos, mientras se limita el rol de los expertos en la sociedad. Este autor clama por el retorno a una participación más activa de la gente en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas, proponiendo reconstruir las estructuras sociales debilitadas por el impacto de los desastres naturales y antrópicos, y abogando porque se tomen actitudes responsables para con el mundo en el cual vivimos. Bossuyt (2002), por su parte, expone algunas recomendaciones para

reforzar la participación de los actores no gubernamentales y de los gobiernos locales en el desarrollo.

Así mismo, López Cerezo *et al.* (1998) analizan la motivación y las condiciones de la participación pública, así como las principales iniciativas institucionales propuestas y en curso, para hacer más democrático al cambio tecnológico, el cual sustenta estas metodologías de evaluación. Para estos autores, las relaciones entre la ciencia, la tecnología y la sociedad están actualmente en un proceso de «renegociación política»; y argumentan que las opiniones de los no expertos son tan razonables como los juicios de los expertos.

Sclove (1997) va más lejos y declara que las agendas de investigación implementadas en beneficio de la empresa privada, los militares, y el gobierno, en beneficio de los intereses intelectuales de la comunidad científica, casi siempre favorecen a grupos o élites ayudándolos a alcanzar posiciones de privilegio y apunta, que las actividades de investigación deben ser realizadas «por la gente y para la gente».

A esto se agrega, según Mac Rae (1981), que la ignorancia limita la habilidad de los ciudadanos y sus representantes para controlar el curso del desarrollo tecnológico «...cuando la escogencia pública depende de la información suministrada por el experto, los expertos y no el electorado aportarán y evaluarán tal información». (p.497). Si este hecho se hace frecuente en todas partes, la democracia se transforma en una ilusión y los ciudadanos no podrán hacer otra cosa que aceptar los juicios de los expertos como correctos, sin cuestionarlos (Volti, 1988).

La toma de conciencia sobre la participación pública en la producción de metodologías de evaluación de impacto, pasa por la convicción de los centros de generación y aplicación del conocimiento sobre la necesidad de poseer visiones y estrategias para la satisfacción de las necesidades sociales hacia el más largo plazo posible, argumento esgrimido por el concepto de desarrollo sostenible, por cuanto representa beneficios a corto plazo y largo plazo tanto para las comunidades en situación de vulnerabilidad ante riesgos naturales y antrópicos como para la sociedad como un todo.

Partiendo de esta premisa importante, se requiere de una vinculación más estrecha del «sector» académico con las comunidades y la sociedad en general; para lo cual se requiere conocer todo el bagaje de información y conocimiento que la gente puede aportar sobre las implicaciones, consecuencias o efectos (impacto) que los desastres naturales y antrópicos traen consigo; debe dársele la oportunidad (a

través de los recursos disponibles) a la sociedad para se conozca a sí misma, sus potencialidades y sus necesidades actuales y potenciales, para que ella misma pueda establecer «sus prioridades», ya sean percibidas o verdaderas, y de alguna manera responder si sus necesidades o deseos son satisfechos por un nuevo producto o servicio, por una nueva idea o una innovación; o también una nueva metodología que requiere ser legitimada. Al mismo tiempo, se podrá, en términos de prioridad, conocerse lo que la sociedad en general, desea o necesita, importante para quien desea aplicar una metodología de evaluación de impacto con carácter participativo, para el mejoramiento de la calidad de vida, la sostenibilidad y la democracia participativa.

II. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMO EJEMPLO DE METODOLOGÍA PARTICIPATIVA.

Según Carucci (1999) la planificación es:

El constante proceso de búsqueda, ordenamiento y análisis de información clave para la toma de decisiones...En la práctica, la planificación se concreta en la identificación y evaluación de problemas y oportunidades, la determinación de objetivos generales y específicos de la organización y el diseño de actividades y estrategias necesarias para alcanzarlos en un determinado período de tiempo, así mismo, orienta la estimación de costos y responsabilidades estableciendo pautas tanto para la estructura y funcionamiento de la organización como para la formulación del presupuesto. (p. 27)

La planificación estratégica, tiene como sinónimos la «planificación a largo plazo», «planificación corporativa completa», planificación corporativa», «planificación formal» y otras. Steiner (1983) considera que con base en las diversas connotaciones conferidas al término «planificación estratégica» por diferentes autores, ésta debe definirse desde cuatro puntos de vistas:

- *Como el porvenir de las decisiones actuales:* la esencia de la planificación estratégica consiste en la identificación sistemática de las oportunidades y peligros que surgen en el futuro, los cuales

combinados con otros datos importantes, proporcionan la base para que una organización tome mejores decisiones en el presente para explotar oportunidades y evitar los peligros.

- *Como proceso:* se trata de un proceso para decidir anticipadamente qué tipos de esfuerzos de planificación deben hacerse, cuándo y dónde deben realizarse, quién lo llevará a cabo, y qué se hará con los resultados.
- *Como filosofía:* es una actitud, una forma de vida la cual requiere de dedicación para actuar sobre la base de la observación del futuro, y también, una determinación para planificar constante y sistemáticamente, como una parte integral de la dirección. Representa también un proceso mental, un ejercicio intelectual, más que una serie de procesos, procedimientos, estructuras o técnicas, prescritos.
- *Como estructura:* está definida como un esfuerzo sistemático y más o menos formal de una compañía para establecer sus propósitos, objetivos, políticas y estrategias básicos; para desarrollar planes detallados con el fin de implantar sus políticas y estrategias y así lograr los objetivos y propósitos básicos de la compañía. Para Steiner (1983), un sistema de planificación estratégica une tres tipos de planes en la misma estructura: planes estratégicos, programas a mediano plazo, presupuestos a corto plazo y planes operativos.

Independientemente que la planificación estratégica sea vista como proceso, como filosofía o como estructura, ella consiste en responder las siguientes preguntas: *¿hacia dónde queremos ir? ¿en dónde estamos hoy? ¿hacia dónde debemos ir? ¿hacia dónde iremos? ¿cómo estamos llegando a nuestras metas?*

Basado en las anteriores definiciones, la planificación estratégica puede ayudar a proveer soluciones a los problemas relativos a la Gestión de Riesgos ante desastres naturales y antrópicos, de dos maneras:

a) El Análisis Estructural de la Planificación Estratégica como Metodología para una Evaluación de Resultados e Impactos de políticas, programas y proyectos.

La importancia del análisis estructural de la Planificación Estratégica estriba en el hecho de que la investigación de las variables claves de un sistema de variables, impone una visión global del sistema estudiado, el cual excluye desde el primer momento, la reducción del análisis a pocas variables, tratando de identificar las variables esenciales. El método de análisis estructural, tiene por objeto identificar las variables claves (ocultas o no), así como plantear o fomentar la reflexión acerca de los aspectos contra-intuitivos del comportamiento del sistema.

El análisis no pretende describir con precisión el comportamiento del sistema, sino poner en evidencia las principales características de su organización, es decir, de la «estructura» de las relaciones entre las variables cualitativas, cuantificables o no, que caracterizan el sistema estudiado. El método representa una herramienta de identificación y reflexión sistemática sobre un problema, ofreciendo la posibilidad de describir un sistema mediante el uso de una matriz que interconecta todos los componentes de un sistema, logrando una representación lo más exhaustiva posible, permitiendo identificar las relaciones directas o indirectas, que existen entre las variables y de esta manera reducir la complejidad del sistema a sus variables esenciales. También el análisis estructural, según Gabiña (1996) permite descubrir nuevas variables en las cuales no se había pensado durante la identificación previa. Como ejemplo de esta aplicación del análisis estructural, tenemos la «Metodología para la Evaluación de una Política de Gestión de Riesgos ante Desastres Naturales y Antrópicos», propuesta por Ramos (2005b), de la Red XIV-G «Hábitat en Riesgo», del Programa de Cooperación Iberoamericana de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).

b) La Planificación de Escenarios para la conformación y alcance de Visiones de Futuro de las comunidades en condiciones de riesgo y vulnerabilidad.

Con relación a la planificación estratégica, más allá del ámbito empresarial, y en el contexto relativo a la planificación, Ringland (1998) define la planificación de escenarios como aquella parte de la

planificación estratégica que se relaciona a las herramientas y tecnologías para enfrentar las incertidumbres del futuro. En sentido general, es precisamente el enfrentamiento a las condiciones de incertidumbre y turbulencia creciente, la justificación para el uso de escenarios prospectivos como metodología. Estas condiciones de incertidumbre, complejidad y turbulencia creciente, son condiciones críticas en aquellas comunidades vulnerables y en condiciones de riesgos de desastres tanto naturales como antrópicos, lo cual las obliga a pensar: *¿dónde estamos ahora? ¿hacia dónde estamos yendo? ¿qué queremos ser a partir de ahora? ¿cómo llegaremos allí?*

En este sentido, el proceso de conformar una visión futura difiere de las más tradicionales formas de planificación comunitaria con relación a rasgos distintivos como: 1) tiende a focalizarse en un mayor rango de asuntos; 2) está estrechamente atado a los valores de la comunidad; 3) utiliza escenarios alternativos para explorar el futuro (tanto lo que es deseable y probable como lo que es posible); 4) se construye alrededor de una visión compartida. Las comunidades bajo estas condiciones requieren y pueden, determinar en qué quieren transformarse y como deben organizarse para alcanzar esta visión. Esto debe ser entendido tanto por cualquier ciudadano local como por los planificadores, activistas comunitarios, líderes empresariales, organizaciones de asistencia, universidades, y cualquier otro actor que intervenga en cualquiera de los momentos de la gestión de desastres, quienes deben estar preparados técnicamente para contribuir a que las comunidades mismas conformen y alcancen su propia visión de futuro. Ejemplo de esta aplicación, puede mencionarse al conocido «Proyecto de Visiones Oregón» (Oregon Visions Project) de la American Planning Association (1993), plasmado en el documento «A Guide to Community Visioning».

A MODO DE CONCLUSIÓN

De los puntos anteriormente expuestos, puede inferirse primeramente, que la generación de metodologías para la evaluación de resultados e impactos de políticas, programas y proyectos relativos a la gestión de riesgos ante desastres naturales y antrópicos, requiere de un proceso de investigación y reflexión previo, de donde se derivan cuestiones como la pertinencia de realizar una evaluación de este tipo, así como la viabilidad de aplicar una metodología en particular: cómo, cuándo y dónde aplicarla, quiénes la aplicarán. Uno de los puntos más importantes de esta reflexión, lo constituye el hecho que *la política de*

gestión de riesgos es una política social, independientemente del momento dado: prevención, previsión, mitigación, emergencia, rehabilitación, o reconstrucción. Las políticas pueden ser vistas como instrumentos de mayor alcance que integran tanto las premisas iniciales acerca de la situación problema, las metas a alcanzar en cuanto a situación objetivo y también los programas tenidos como acciones concretas que deben ponerse en marcha.

Otro de los puntos relevantes que se derivan del presente trabajo, lo constituye la selección de las acciones públicas que se evaluarán. *Uno de los aspectos importantes al momento de seleccionar los programas, políticas y proyectos que se evaluarán, es el potencial de aprendizaje que se deriva de sus resultados.* En general, es mejor evaluar programas a partir de los cuales se pueda extraer el máximo de conocimientos sobre los actuales programas de reducción de la pobreza, en este caso, a través de la gestión de riesgos, y que al mismo tiempo, entreguen información sobre formas de corregir los problemas que salen al camino, según sea necesario.

Los paradigmas evaluativos aplicados en la región latinoamericana y caribeña, mencionados por Hintze requieren de un debate más profundo, aún así, podría decirse que ellos permiten justificar la discusión sobre la necesidad de una «dieta metodológica» para nuestros países latinoamericanos y caribeños, en el sentido de que debe haber un cierto balance entre los paradigmas de evaluación existentes, y moverse entre ellos como la necesidad y el caso particular estudiado lo impongan. Dentro de esta «dieta metodológica», la planificación estratégica, a través del análisis estructural y de la planificación de escenarios se perfila como un valioso recurso metodológico para la evaluación de resultados e impactos de políticas, programas y proyectos relativos a la gestión de riesgos, *con un gran componente de participación comunitaria y pública, en general.*

BIBLIOGRAFÍA

- AMERICAN PLANNING ASSOCIATION (1993). *A Guide to Community Visioning. Hands-On Informations for Local Communities*. Portland, Oregon, EEUU.
- BANCO MUNDIAL (2004). *Un Mundo sin Pobres*. Poverty Net. Disponible: www.worldbank.org/poverty/spanis/impact.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997). Oficina de Evaluación. *Evaluación: una Herramienta de Gestión para mejorar el Desempeño de los Proyectos*. Washington, D.C.: BID.
- BORGMANN, A. (1989). «Tecnología y democracia». *Revista Anthopos*, N°s. 94/95, pp. 57-66.
- BOSSUYT, J. (2002). ¿Cómo organizar el diálogo con los nuevos actores? *Cataluña Global* 12. Disponible: (<http://www.iigov.org/debate/CataluñaGlobal/htm>)
- BRIONES, G. (1991). *Evaluación de Programas Sociales*. México, D.F.: Editorial Trillas.
- CARUCCI, F. (1995). *Elementos de Gerencia Local. Manual para Gerentes Municipales*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Fundación Escuela de Gerencia Social.
- CASTRO, G. y Chávez, P. (1994). *Metodología para la Evaluación de Impacto de Proyectos Sociales*. Caracas: UNESCO.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES, CIES (1998). *Sistema de Seguimiento y Evaluación de Problemas, Políticas y Programas en Áreas Prioritarias de Desarrollo Social*. Informe Final.
- CHELIMSKY, E.(comp.) (1997). *Evaluation for 21st. Century-A Handbook*. Beverly Hills, Ca.: Sage Publications.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. México, D.F.: Siglo XXI Editores.
- GABIÑA, J. (1996). *El Futuro Revisitado. La Reflexión Prospectiva como Arma de Estrategia y Decisión*. México, D. F: Editorial Alfaomega-Marcombo.
- GOULET, D. (1994). Participatory Technology Assessment: Institutions and Methods. *Technological Forecasting and Social Change*. N° 43, pp.47-61.
- HINTZE, S. (2001). «Reflexiones sobre el Conflicto y la Participación en la Evaluación de Políticas Sociales». *Revista Reforma y Democracia* del CLAD nro.21.
- KNUT SAMSET, SCANTEAM INTERNATIONAL, AS (1997). *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo*. Preparado para el Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- LOPEZ CERREZO, J. et al. (1998). «Participación pública en política tecnológica». *Arbor*, Vol. 159, N° 627, pp. 729-308.
- MAC RAE, D. (1991). «Science and the Information of Policy in Democracy». En: KUEHN, T. y PORTER A. (eds.). *Science, Technology and National Policy*. Nueva York: Cornell University Press.
- OECD (1991). *Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo*. París: Comité de Asistencia para el Desarrollo.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, OPS. (1996). Oficina de Análisis y Planificación Estratégica. *Enfoque Lógico para la Gestión de Proyectos en la OPS*. Washington, D.C.: OPS.
- OXFAM INTERNACIONAL (2005). «2005: año de desastres». *Informe Anual*.
- PICHARDO MUÑIZ, A. (1989). *Evaluación del Impacto Social*. San José de Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- RAMOS, M. (2005a). «La sociedad vulnerable en las diferentes interpretaciones del desarrollo». En: CENDES, *Venezuela Visión Plural. Una Mirada desde el Cendes*. Caracas: Bid&Co.Editor y Cendes.
- RAMOS, M. (2005b). «Metodología para la Evaluación de una Política de Gestión de Riesgos ante Desastres Naturales y Antrópicos». Córdoba, Argentina: Red XIV-G «Hábitat en Riesgo»del Programa de Cooperación Iberoamericana de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED).
- RINGLAND, G. (1998). *Scenario Planning. Managing for the Future*. West Sussex, Inglaterra: John Wiley & Sons.

- RODRÍGUEZ, M.; BUTHET, C.; SCAVUZZO, J.; y TABORDA, A. (2004). Indicadores de Resultados e Impactos. Metodología de Aplicación en Proyectos Participativos de Hábitat Popular. Córdoba, Argentina: Coalición Internacional del Hábitat y MISEREOR.
- SCLOVE, R. (1997). «Research by the people for the people». *Futures*, Vol. 29, N° 6, pp. 541-549.
- STEINER, G.A. (1983). *Planeación Estratégica. Lo Que Todo Director Debe Saber*. México, D.F.: Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V.
- SULBRANDT, J. (1998). «La Evaluación de los Programas Sociales. Una perspectiva crítica de los Modelos Usuales». En: B. Kliksberg. *Pobreza: Un Tema Impostergable. Nuevas respuestas a Nivel Mundial*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- VOLTI, R. (1988). *Society and Technological Change*. New York: St. Martin's Press. Inc.