

***Pensar la Evaluación, desde el poder de la Aprendiencia.***

Contribución Especial para el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempro) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de la Presidencia de la Nación Argentina.

Dra. Arlette Pichardo Muñiz

Septiembre de 2020

# **Presentación**

**Dra. Paula Amaya, directora nacional del SIEMPRO,**

**Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,**

**Presidencia de la Nación Argentina.**

Es un gusto y un honor para mi compartir este documento de la Dra. Arlette Pichardo Muñiz, maestra de la comunidad iberoamericana de evaluación en general, quien ha dejado en mi propia formación una importante huella.

En este caso lo hago desde mi responsabilidad a cargo de una de las instituciones pioneras en la materia no sólo en Argentina, sino en América Latina. El Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempro), de la Dirección Nacional del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de la Presidencia de la Nación Argentina, creado en 1995 por la Secretaría de Desarrollo Social.

Desde diciembre de 2019 el equipo a cargo de la gestión de Siempro, que tengo el honor de liderar, se ha propuesto tres (4) objetivos esenciales:

* Mejorar la construcción y socialización de información social y el monitoreo sobre los programas sociales, para potenciar su utilización estratégica en la toma de decisiones públicas.
* Promover la institucionalización de la evaluación en el Estado nacional, a través de la articulación de iniciativas en evaluación y la formulación del Plan Anual de Evaluación de manera participativa.
* Fortalecer la incidencia de las evaluaciones en la toma de decisiones sobe las políticas públicas, dando relevancia político estratégica a la trayectoria y capacidad de la institución.
* Apoyar a las provincias y municipios en la construcción y fortalecimiento de sus sistemas de información social, monitoreo y evaluación de programas sociales.

Para el logro de esos objetivos esenciales estamos poniendo en marcha diferentes estrategias de acción, entre las cuales destacan –de manera especial–, por su impacto previsible, dos (2) de ellas, a saber:

1. La constitución de la Mesa interministerial de Referentes de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

El fin de la Mesa Interministerial de Referentes de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales es, asumir de manera coordinada los procesos de seguimiento y evaluación de programas sociales; así como, diseñar e implementar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de forma participativa, brindándole un sustento estratégico a las evaluaciones seleccionadas para que las mismas se definan en función de los objetivos prioritarios del Gobierno Nacional.

Dicha Mesa conformada en mayo de 2020 e integrada por 43 funcionarios y funcionarias con rango de dirección nacional o subsecretaría designados por 23 Ministerios y Organismos de la Administración Pública Nacional, a la fecha ha avanzado en distintas iniciativas, entre ellas: i. un Registro de Evaluaciones que cuenta con más de 100 evaluaciones que actualmente son lideradas por los organismos del Estado Nacional; y, ii. un nuevo esquema de Monitoreo de programas a cargo del Siempro que comprende a más de 65 programas; y diferentes líneas de trabajo en articulación con Jefatura de Gabinete de la Nación, principalmente con la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, dependiente de la Secretaría de Gestión y Empleo Público.

Se espera que por medio de esta estrategia sea posible acordar las políticas y programas del Estado nacional sobre los cuales se profundizará el monitoreo y la evaluación. De igual modo, que se puedan debatir y acordar documentos que orienten y organicen las intervenciones en evaluación (tipos, metodologías, publicidad e incidencia entre otros) y que esta mesa se constituya como mecanismo de articulación entre las orientaciones políticas del gobierno, la implementación, la gestión, la evaluación y la comunicación de los resultados de las políticas públicas.

1. Red de Referentes Provinciales de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

Argentina es un país federal. Las provincias y las municipalidades tiene una gran responsabilidad en la implementación de los programas sociales. El SIEMPRO se propone fortalecer el apoyo a estos niveles de gobierno, con un plan de asistencias técnicas y capacitación que tiene el propósito de lograr mejores circuitos de construcción de información, monitoreo y evaluación de los programas sociales.

Para lograr este objetivo, en primer lugar, estamos realizando un estudio diagnóstico que caracterice tanto las fortalezas como los desafíos de las áreas con competencia en estos temas en las provincias. A la vez y como estrategia principal para lograr este objetivo, se conforma la red de referentes provinciales de monitoreo y evaluación de programas sociales.

El objetivo de esta red es realizar sinergia entre las distintas instituciones con competencias en seguimiento y evaluación de programas sociales en todo el país, para contribuir al fortalecimiento de la gestión pública a partir de las prácticas y conocimientos de los actores intervinientes en cada uno de estos organismos provinciales. A su vez, se propone fortalecer a las provincias en aspectos vinculados a sus Sistemas de Información Social, sus capacidades de Monitoreo y Evaluación de programas sociales y de Análisis de información, a partir de acciones de capacitación y asistencia técnica.

La Red cuenta con más de 30 integrantes entre puntos focales designados por jefes de gabinete o Ministros de Desarrollo Social de cada una de las provincias, y referentes provinciales de áreas con competencias en monitoreo y evaluación de programas sociales.

El SIEMPRO es una institución de referencia que asume los desafíos que la actual coyuntura presenta.

Es nuestra responsabilidad y nuestro objetivo construir información valiosa sobre las políticas sociales, para retroalimentar la toma de decisiones y los procesos de planificación de las principales intervenciones del Estado.

Con estas y otras acciones, pretendemos fortalecer y profundizar las contribuciones del SIEMPRO en la disponibilidad de datos de calidad sobre la situación social y económica, el seguimiento de los programas sociales y el desarrollo de una cultura de la evaluación y producción sistemática de información para la toma de decisiones de programas sociales en Argentina.

Desde su creación, en el 2007, con financiamiento de recursos nacionales, generó información para permitir a los organismos públicos diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de sus políticas. Asimismo, monitoreando el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en los programas y evaluando el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de su implementación.

De esta forma, la entidad ha venido desarrollando e implementando metodologías, técnicas e instrumentos que permiten valorizar los resultados de las políticas públicas, tanto en la magnitud del gasto social como en términos de avances o retrocesos en la protección de derechos, equidad, mejoramiento de la calidad de vida y extensión del ejercicio de la ciudadanía a los sectores más vulnerables.

En su trayectoria, se han realizado evaluaciones como la del Programa de Mejoramiento de Barrios (Promeba) (2006) y ha lanzado diferentes propuestas como el Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno-Infantil entre las Mujeres y Adolescentes desde la Subsecretaria de Salud Comunitaria del Ministerio de Salud de la Nación (2009). Actualmente, se encuentra colaborando con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS), realizando evaluaciones de los proyectos Tarifa Social, PROCREAR, Hacemos Futuro, colaborando en la búsqueda de suspendidos y prorrogados de la Asignación Universal por Hijo (AUH), entre otras obligaciones.

En abril de 2018, a partir del decreto 292, se establece que el CNCPS por intermedio del Siempro, es el organismo encargado de elaborar y ejecutar el Plan Anual de Monitoreo y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (PAMyE). A través del mismo, la Dirección propone las políticas, programas, planes y proyectos sociales a ser monitoreados y evaluados, estableciendo su periodicidad, criterios y lineamientos metodológicos. El PAMyE, además, es de cumplimiento obligatorio para las políticas, programas, planes y proyectos sociales financiados con fondos del Tesoro Nacional o con financiamiento proveniente de organismos internacionales.

En este marco, la institución se estructura en torno a dos (2) direcciones que producen la información necesaria para coordinar acciones destinadas a cumplir con las responsabilidades de la institución, a saber: a. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación, que se estructura en esas tres (3) líneas o áreas de acción; y ii. Sistema de Información de Familias (Sisfam).

El área de Información y Análisis Social, por su parte, produce información sociodemográfica y económica necesaria para el diseño, la planificación y la evaluación de estrategias de intervención social. Dentro de sus objetivos específicos se encuentran: confeccionar un sistema de información de coyuntura a nivel nacional, provincial y local actualizado periódicamente y adecuado a las características y necesidades de los organismos que demanden información; identificar grupos poblacionales cuyas actuales condiciones de vida impliquen una demanda social, real o potencial, para programas sociales; medir grados de cobertura y focalización de diferentes programas sociales; calcular incidencias de pobreza según distintas mediciones; producir información social para el georreferenciamiento y el análisis espacial; entre otras.

El área de Monitoreo brinda información acerca de la implementación y ejecución de planes y programas nacionales, a través del análisis trimestral de la ejecución de los programas, con el objetivo de conocer y analizar las actividades de cada componente en función de la población alcanzada, las prestaciones realizadas y los montos invertidos, convirtiéndose así en una herramienta de evaluación interna y permanente. El proceso toma como insumo la información cuantitativa y cualitativa generada por la interacción constante del programa social con su contexto y los elementos que lo condicionan. Además de los informes trimestrales sobre el monitoreo de los programas seleccionados, el área elabora guías y reportes sobre la oferta programática nacional y provincial.

El área de Evaluación, con el fin de evaluar los programas sociales en todas sus fases (formulación, ejecución, resultados e impactos esperados), diseña los instrumentos requeridos según la especificidad del estudio a realizar. Algunas de sus principales tareas son: diseñar e implementar evaluaciones de los programas sociales; diseminar y transferir metodologías y sistemas de evaluación a las agencias nacionales y provinciales, a través de la promoción de capacitaciones a funcionarios y técnicos de las áreas nacionales y provinciales; brindar asistencia técnica a organismos y programas en relación al desarrollo de sistemas de información, instrumentos de relevamientos y propuestas de evaluación; entre otros.

Por su parte, la Dirección del Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (Sisfam) tiene por objetivo identificar y seleccionar las familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social a fin de posibilitar una mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos del Estado. En la actualidad, se trabaja en el relevamiento de sujetos de derecho suspendidos y prorrogados de la AUH, en el marco del Proyecto de Protección para Niños y Jóvenes BIRF 8633-AR junto con ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social. También se encarga de brindar capacitaciones sobre el uso de la “Ficha Social” como herramienta de relevamiento de datos.

Finalmente, el SIEMPRO cuenta con 12 (doce) agencias provinciales ubicadas en los distritos de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Misiones, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe y Tucumán. Las mismas brindan asistencia técnica a los municipios en lo referente a relevamientos de información en territorio, realizan informes sociodemográficos sobre distintas localidades de las provincias, confeccionan cuestionarios requeridos por distintas instituciones provinciales para relevar problemáticas específicas en sus territorios de alcance, brindan capacitaciones en temas vinculados al monitoreo y a la evaluación de programas sociales y realizan estudios estadísticos (tanto descriptivos como inferenciales) y evaluaciones de impacto para distintas problemáticas. Uno de sus principales productos son las Guías de Programas y Servicios Sociales, que contienen información sistematizada de los objetivos, prestaciones, población destinataria, modalidad de ejecución, criterios de selección de los beneficiarios, modo de acceso, localización geográfica, fuente de financiamiento y repartición responsable de cada programa y plan que implementa las provincias.

***“Pensar la evaluación, desde el poder de la aprendiencia”*** de nuestra querida Arlette será, sin duda, un aporte en el camino que estamos recorriendo para promover la cultura de la evaluación y lograr mejores políticas, mejores resultados, mejores condiciones de vida para nuestra población.

Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

15 de septiembre de 2020.

**Pensar la evaluación, desde el poder de la aprendiencia**

*Por: Arlette Pichardo Muñiz ([[1]](#footnote-1)\*)*

# **A manera de preámbulo**

Pensar la evaluación, desde el poder de la aprendiencia (´estar-en-proceso-de-aprender´, Assmann, 2002) constituye un conjunto de reflexiones para compartir, surgidas a partir de encuentros con autoridades políticas y personal técnico del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempro) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) de la Presidencia de la Nació República de Argentina.

La evaluación, en tanto conducta humana en busca de mejoramiento continuo, resulta consustancial al desarrollo de la humanidad. Así, lo reafirma Scriven (1997) cuando plantea que se trata de una práctica muy antigua; y, al mismo tiempo, de una profesión muy nueva.

La historia de la humanidad está repleta de ejemplos que rememoran y recrean su presencia en la convergencia de esfuerzos, voluntades y recursos, frente a procesos de construcción colectiva y su concreción en realizaciones físicas (el Cristo Redentor en Río de Janeiro, Brasil; Machu Picchu en Cuzco, Perú; Chichen Itzá en la península de Yucatán, México) o en expresiones del patrimonio cultural inmaterial (como el tango del río de La Plata y el Fileteado porteño de Buenos Aires).

Ante la inusual convergencia en la Argentina del presente, de tres (3) factores claves: voluntad política, capacidad técnica y compromiso social, para el fortalecimiento de la institucionalización de la evaluación, esto es, su asunción de y desde el sector público, este documento de trabajo tiene como propósito fundamental servir de base o guía de orientación, de cara a la ingente responsabilidad de desarrollar en forma sinérgica y con visión de largo plazo, un modelo-país de sistema de información, seguimiento y evaluación.

Para el cumplimiento de tal propósito, el documento en cuestión se estructura en tres (3) módulos para ser leídos en forma consecutiva. Se inicia con un suscinto estado del arte, a modo de rápido repaso por la historia de la evaluación. Seguidamente, se presenta, también en forma resumida, una mirada de los cursos de acción o recorridos de la evaluación desde América Latina y el Caribe, con el fin de destacar la diferenciación de sus orígenes históricos con respecto a otros contextos. Para luego abordar los patrones de evaluación y su herencia subsistente, en un llamado a su reconocimiento y posibles usos. Finalmente, se concluye subrayando la necesidad de pensar la evaluación, desde el poder de la Aprendiencia, en particular los momentos de la evaluación y la conceptualización del impacto. Esperamos en una próxima entrega a partir de nuevos encuentros compartidos, profundizar en el sentido de esa reflexión final.

# *La evaluación, un sucinto estado de arte*

Los antecedentes históricos de la evaluación como hoy se le conoce y practica en la acción pública y otros ámbitos de decisión, se remontan a la aritmética política (1660), los trabajos estadísticos en Francia (1833) y la utilidad de las obras públicas (1844), entre otras aproximaciones más amplias (Weiss, 1968).

La institucionalización de la evaluación, vale decir su asunción en la función pública, tiene lugar en Estados Unidos de América. Diversas iniciativas en distintos momentos llevan a su adopción inicial y posterior generalización, centrándose desde sus orígenes fundacionales en la comprobación ex post del cumplimiento de metas preestablecidas, mediante la generación de información para alimentar la toma de decisiones.

Las primeras versiones evaluativas en el sector público de ese país –en su forma más rústica– se remontan al siglo xix, asociadas con una función de inspección externa de programas (educación, salud, justicia, entre otros) financiados con fondos gubernamentales (Chelimsky, 2006; Mertens, 2004; Fitzpatrick, Sanders & Worthen, 2004; Madaus & Stufflebeam, 2002; Madaus & Kellaghan, 2000; Madaus & Stufflebeam, 2000; Guba & Lincoln, 1989; Deutscher & Ostrander, 1985 y Guba, 1981, entre otros).

Posteriormente, a la altura de 1930, la evaluación de la efectividad de programas de reducción del desempleo y el mejoramiento de la seguridad social arranca en forma más sistemática, como parte de la política intervencionista, conocida como New Deal, puesta en marcha por el presidente Roosevelt para hacer frente a la depresión económica de esa época (Deutscher & Ostrander, 1985).

Visión que se consolida, en la década de 1960, a pedido del Congreso norteamericano y su implantación mediante leyes, de la evaluación de programas de bienestar colectivo (alimentación, salud, educación e infraestructura, principalmente), con influencia del llamado movimiento de los indicadores sociales (Bauer, 1966). Acción que se potencia y articula con la implementación del sistema de planificación, programación y presupuestación (PPBS, por sus siglas en inglés), iniciado en el Ministerio de Defensa y extendido al conjunto del aparato estatal. En ese contexto, destaca el diseño y aplicación de modelos experimentales y cuasi experimentales, para respaldar la medición de la eficiencia programática en los resultados esperados en grupos sociales prioritarios (Campbell y Stanley, 1996; Cook y Campbell, 1969).

En Europa, sirviendo a propósitos similares de medición de eficacia y efectividad de programas gubernamentales, la primera *ola* de la evaluación de la gestión pública se enmarca en el mejoramiento de las organizaciones gubernamentales al calor del Estado benefactor. La segunda se inserta bajo el “paraguas” del New Public Management (La Nueva Gerencia Pública) (Stockman y Meyes, 2016).

Mientras que, en América Latina y el Caribe los orígenes y usos de la evaluación provienen de fuentes variadas, y no solamente estatal, como en Estados Unidos de América y Europa. Reportando diversidad de propósitos en la generación de información para alimentar la toma de decisiones (Pichardo, 2019). La cooperación internacional y la asistencia técnica históricamente han jugado un importante papel; y, con mayor o menor énfasis según el país que se trate, destaca el acompañamiento de la academia y la participación e incidencia de la sociedad civil. Estas fuentes dejan una impronta metodológica en la práctica de evaluación, cuyo rastreo reviste vital importancia.

# *Una mirada desde América Latina y el Caribe*

Una rápida revisión de la práctica de la evaluación en América Latina y el Caribe, da cuenta de orígenes variados e intereses diversos. A partir de una periodización indicativa es posible reconstruir, al estilo de ideal-tipo, –al menos– seis (6) cursos de acción o recorridos, a título ilustrativo (Pichardo, 2019)[[2]](#footnote-2):

1. En la década de 1950, bajo la influencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), posteriormente reforzada por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (Ilpes), la incursión inicial de la práctica evaluativa tiene lugar en el marco de la evaluación económica, atendiendo a criterios de esa naturaleza, con el fin de proporcionar información para el establecimiento de prioridades de proyectos de inversión pública.
2. A partir de 1961, con el impulso de la Alianza para el Progreso, una iniciativa surgida desde Estados Unidos de América, la práctica de la evaluación se concentra en generar información sobre el alcance o cobertura efectiva de programas o campañas masivas (alfabetización, vacunación y saneamiento ambiental control de la natalidad, entre otras), atinentes a la vigencia de los llamados aspectos sociales del desarrollo.
3. De 1980 en adelante, particularmente en Centroamérica y República Dominicana, en el marco de la ayuda comunitaria canalizada mediante agencias de desarrollo provenientes principalmente de Norteamérica y Europa, la impronta de la práctica de la evaluación tiende a focalizarse en la fiscalización del destino y usos de los recursos, principalmente financieros.
4. Un tiempo después, con la cooperación para el desarrollo, especialmente a partir de la incidencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la práctica de la evaluación empieza a concentrarse en el control de la ejecutoria, aunque manteniendo los propósitos de fiscalización e introduciendo criterios de naturaleza técnica en la ampliación de tales fines.
5. Hacia finales de la década de 1990, con la incidencia de la banca multilateral, en particular el Banco Mundial y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la práctica evaluativa pasa a privilegiar la determinación del impacto de la focalización de los Programas de Protección Social, en particular de las transferencias monetarias condicionadas, en las condiciones de vida en grupos sociales en condición de pobreza.
6. Y, en forma más o menos concomitante, también con el apoyo de organismos de cooperación (BIRF y Banco Mundial, 2006), en especial el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la participación de los gobiernos, el llamado movimiento de institucionalización de la evaluación, pone en el centro a la gestión orientada a resultados. Contexto en el cual se promueve la instauración y desarrollo de Sistemas de Información, Seguimiento y Evaluación, al estilo de Siempro (Figura 1).

*Figura 1. Cursos de acción o recorridos de la evaluación en América Latina y el Caribe*

1950

Cepal/Ilpes

2000

BID

Gobiernos nacionales

1980

Ayuda humanitaria

1997

Banco Mundial

BIRF

1961

Alianza para el Progreso

1990

Cooperación

para el desarrollo

**Fuente:** elaboración propia a partirde Pichardo, 2019.

# *Patrones de evaluación y herencia subsistente*

Cada uno de los itinerarios previamente enunciados, cuyo sustento es brevemente desarrollado, de acuerdo con el propósito central predominante que deviene en objeto de interés, tiende a imprimirle especificidad a las prácticas de evaluación (pasadas y presentes). De cara al diseño y desarrollo de sistemas de información, monitoreo y evaluación, de entrada, resulta clave poner atención en la herencia subsistente de los patrones de evaluación y sus posibles usos, en aras de lograr la debida articulación y complementariedad y evitar yuxtaposición o superposición de enfoques y métodos.

De la tradición de evaluación orientada a brindar información para el establecimiento de prioridades de inversión pública, desde la óptica de la evaluación económica, bajo el principio de escasez en busca de un uso óptimo de recursos, con una conceptualización de valoración de riesgo, consistente en un balance de ventajas y desventajas, surge un patrón de evaluación, ejercido como una función estrictamente técnica, centrado en el análisis de factibilidad (Cepal, 1958; Ilpes, 1973; Cohen y Franco, 1992). Su herencia subsistente de indicadores de rentabilidad y de beneficio costo, continúa vigente en la evaluación de la pertinencia de iniciativas dirigidas a promover emprendimientos productivos y de servicios y a fomentar el Desarrollo Económico Local (DEL).

Mientras que, del interés centrado en el alcance o cobertura de intervenciones en distintos ámbitos de acción, deriva un patrón de evaluación focalizado en la cuantificación de metas logradas. De ese modelo, esencialmente simple, inicialmente en manos de agentes externos y con el tiempo internalizado como parte de las actividades propias o rutinas institucionalizadas de elaboración de informes de la función pública, subsiste una herencia de indicadores, inicialmente expresados en términos absolutos, en relación con el volumen de trabajo (cantidad de actividades realizadas), el producto final (cantidad de bienes producidos y/o servicios ofrecidos) y las realizaciones (resultados obtenidos). Tales indicadores, contextualizados en esquemas de asignación de recursos, calidad, participación de actores involucrados y población destinataria, pueden resultar útiles como punto de partida para la rendición de cuenta y los propósitos de medición de eficacia y eficiencia institucionales.

Por su lado, la atención centrada en la fiscalización del uso y destino de los recursos, principalmente financieros, deriva en un patrón de evaluación, que introduce la comparación con las metas programadas, más allá de la cuantificación de metas logradas. Desde una función de control, ejercida regularmente en forma externa, se empieza a favorecer la incorporación de la opinión de población destinataria y otros actores y los indicadores empiezan a expresarse en términos relativos, utilizando medidas de estadística descriptiva, cuyos usos constituyen una base para el diseño y aplicación de modelos estadísticos más sofisticados.

De otra parte, desde el control de la ejecución, se amplía el patrón de evaluación, a una comparación sistemática entre lo planificado y lo realizado para determinar la contribución de la intervención a los propósitos que la originan, más allá del examen o verificación del nivel de cumplimiento de metas alcanzadas versus metas programadas. Para tal fin, se empieza a popularizar el uso de criterios utilizados en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), tales como pertinencia, eficacia, eficiencia y otros (CE, 2002) y se abre espacio para la evaluación intermedia. La mirada de los indicadores se extiende a la calidad, y no solamente a la cantidad, con referencia a estándares nacionales e internacionales. Factores éstos que pueden dar sustento a la evaluación del desempeño institucional en sentido amplio.

En otro orden de preocupaciones, el interés centrado en determinar de manera directa el impacto en grupos sociales, dejando de lado la evaluación del funcionamiento y quehacer institucional, deviene en un patrón de evaluación que se concentra en la búsqueda de diferencias entre una situación “con” y “sin” intervención, recuperando el diseño y aplicación de modelos experimentales y cuasi experimentales proveniente de la tradición evaluativa norteamericana, (Campbell y Stanley, 1996; Cook y Campbell, 1969). A partir de estas experiencias se fomenta en forma más institucionalizada la realización de estudios de línea base, con el propósito de establecer comparaciones antes y después; el uso de instrumental estadístico sofisticado y modelos econométricos y, aunque en forma tímida, la aplicación de métodos etnográficos de naturaleza cualitativa.

Por último, la gestión orientada a resultados, se cimenta en un patrón de evaluación orientado al establecimiento de la lógica causal y secuencial en busca de evidencias para la mejora de la política pública. Adoptando para tales propósitos al marco lógico (como parámetro de comparación); introduciendo el concepto de cadena de valor público (insumos-actividades-productos-resultados) (aplicación iniciada por Moore, 1995; a partir de la teoría de ventajas competitivas de Porter,1998); y la llamada teoría del cambio (en sus distintas versiones y formas de denominación) (cuyo origen corresponde a las teorías de rango medio de la sociología norteamericana, Merton, 1954). De donde se deriva su propia herencia, cuyo uso articulado en forma complementaria con la de otros cursos de acción y en engarce con la presupuestación, puede constituir una contribución de calidad para el mejoramiento continuo del quehacer institucional de la política pública (rendición de cuentas, transparencia en el uso de recursos públicos, auditoría ciudadana o social) (Tabla 1).

Tabla 1. Objeto de interés, patrón de evaluación, herencia subsistente y posible utilidad

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Objeto  de interés | Patrón  Evaluación | Herencia subsistente | Posible utilidad |
| Prioridades inversión pública | Análisis viabilidad, conveniencia y oportunidad. | Indicadores rentabilidad y beneficio/costo. | Pertinencia iniciativas productivas y prestación de servicios. |
| Alcance o cobertura | Cuantificación metas logradas. | Volumen de trabajo, producto final y realizaciones. | Punto de partida rendición de cuentas y medición eficacia y eficiencia. |
| Fiscalización uso y destino recursos | Examen o verificación nivel cumplimiento metas alcanzadas versus metas programadas. | Uso medidas estadística descriptiva. | Base utilización modelos estadísticos más sofisticados. |
| Control de la ejecutoria | Comparación entre planificación y ejecución. | Incorporación criterios técnicos (pertinencia, eficacia, eficiencia y otros) y evaluación de calidad. | Sustento evaluación desempeño institucional. |
| Impacto focalización grupos sociales | Comparación condiciones antes y después. | Instrumental estadístico sofisticado y modelos econométricos. En menor medida, aplicación de métodos etnográficos de naturaleza cualitativa. | Medición de efectos e impactos en población destinataria. |
| Gestión orientada a resultados | Establecimiento de la lógica de cadena de valor público. | Teoría del Cambio. | Contribución de calidad mejoramiento continuo quehacer institucional y política pública |

**Fuente:** elaboración propia a partirde Pichardo, 2019.

*Pensar la Evaluación, desde el poder de la aprendiencia*

La evaluación desde sus orígenes fundacionales se asocia con capacidad propositiva para re/alimentar la toma de decisiones, a partir de experiencias de aprendizaje. En particular, su capacidad para proporcionar información se vincula con dos (2) capacidades, estrechamente vinculadas: a. valoración de cambios de situación (o situacionales) desde la perspectiva del acercamiento significativo a la imagen-objetivo y validación de la trayectoria de acción; y, consecuentemente, b. entronque con la planificación de política pública, con la participación de actores legítimamente constituidos.

Desde esa perspectiva, la evaluación tiene cabida en cualquier momento con respecto a la ejecución. Sin dejar de reconocer que cada uno de los momentos de la evaluación, por su propia naturaleza, asume énfasis diferenciados en su ejercicio y contribución. Antes de la ejecución o recién iniciada se erige como un instrumento para mejor decidir, valorando incluso la necesidad de introducir medidas preventivas, en función de la pertinencia, viabilidad y oportunidad. Mientras que, durante la ejecución se convierte en un instrumento de mejora, aportando a la creación de condiciones para identificar y proponer medidas correctivas, en vista a las necesidades de adecuación del diseño y la búsqueda de efectividad de los resultados. De modo que resulta irrelevante esperar a que finalice una intervención para que se constituya en objeto de evaluación; ya que, en ese momento su función vital es recuperar experiencias que impliquen sostenibilidad y replicabilidad a escala, sin que se tenga la posibilidad de prevenir situaciones por venir o corregir cursos de acción en proceso (Figura 2).

**Figura 2. Momentos de la Evaluación**

antes durante después

Para tomar la decisión al medio de la ejecución una vez finaliza la ejecución

inmediatamente al inicio en cualquier momento clave un tiempo después

**Fuente:** elaboración propia con base en Pichardo, 1997.

En este contexto, si admitimos, aunque sea en forma provisoria, que –por definición– la evaluacion implica ´estimar, apreciar, calcular el valor de algo´ (<https://dle.rae.es/algo>) y que ese “algo” puede ser la toma de decisiones; y que impacto –también por definición– deviene en ´huella o señal´ ([https://dle.rae.es/impacto)](https://dle.rae.es/impacto)–), ir tras la huella o señales en y de la toma de decisiones, no se requiere esperar la aparición o configuración completa del impacto en toda su magnitud (como se afirmaba en décadas tras anteriores) como tampoco limitar o restringir el uso del concepto como un criterio de evaluación entre varios y mucho menos reducirlo de manera exclusiva a la valoración de resultados observados en la población destinataria de programas específicos. A menos que nos conformemos con una visión “corta” de evaluación, amparada únicamente en la cuantificación de productos para la valoración de la efectividad de la intervención.

De cara a lo anterior es posible plantear, a modo de orientación general, el sentido del desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de información, monitoreo y evaluación, a partir de un conjunto de preguntas sencillas, que se admite pueden ser ensambladas de maneras diversast:

* ¿Cuáles son (o no son) los *cambios o variaciones*(observados/en proceso/por observar) en las personas, en las instituciones y organizaciones, y en la sociedad en su conjunto?.
* ¿Cuál es el *sentido u orientación*de las acciones (contingencia/mitigación/afianzamiento/compensación) u omisiones (contemplación/espera/inacción) desde diferentes esferas de actuación (gobernanza/actores legítimamente constituidos/ciudadanía en general)?
* ¿De qué manera se combinan las *condiciones iniciales*con la capacidad de respuesta,en la generación de efectos (concretos/procesales/demostrativos/multiplicadores) y redes desencadentantes de impactos (situacionales/estructurales) en el horizonte temporal (corto/mediano/largo plazo)?.

Como hemos venido insistiendo en múltiples intervenciones públicas y en publicaciones anteriores (Pichardo, 1997), evaluar el impacto implica una manera diferente de hacer evaluación. Un proceso de edificación permanente en torno a nuevas claves epistemológicas, desde una totalidad en-red-ada en “tejidos de eventos, acciones, interacciones y retroacciones, determinaciones y azares” (Morin, 2003, p. 17). De ahí que a la evaluación de impacto le asisten un conjunto de propiedades que devienen en su significación sustantiva o sentido esencial, que la diferencia y distingue de la visión convencional del ejercicio evaluativo y otras prácticas conexas y convergentes, con las cuales se requiere el establecimiento de vasos comunicantes (supervisión o inspección, fiscalización, control, auditoría y seguimiento, e incluso otras como regulación).

Es tiempo de la evaluación; mañana será tarde, y quizás sus usos no sean tan necesarios o pertinentes. Pensar la evaluación desde el poder la aprendiencia, es un imperativo ético.

**Referencias:**

Assmann, H. (2002). *Placer y ternura en la educación. Hacia una sociedad aprendiente*. Prólogo de Leonardo Boff. Madrid, España: Narcea S.A. Ediciones. (Obra original publicada en portugués, 2001).

Bauer, R. (1966). (comp.). *Social Indicators*. Cambrigde, Massachusetts, Estados Unidos de América: The MIT Press (Instituto Tecnológico de Massachussetts).

BIRF y Banco Mundial (2006). *Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe. Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo.* Washington, D.C.

Campbell, D. y Stanley, J. (1966). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research,* Chicago, Estados Unidos de América: Rand McNally.

Chelimsky, E. (2006). The Purpose of Evaluation in a Democratic Society. En: Shaw, I. F.; Greene, J.C. & Melvin, M., *The Sage Handbook of Evaluation*.

Cohen y Franco, R. (1992). *Evaluación de Proyectos Sociales*. México, D.F.; Siglo xxi editores.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1958). *Manual de Proyectos de Desarrollo Económico. Estudio preparado por el Programa Cepal/AAT de capacitación en material de desarrollo económico.* México, D.F.; Naciones Unidas.

Comisión Europea (CE) (2002). *Guía Gestión del Ciclo de Proyecto.* Preparada por PARTICIP GmbH, Freiburg, Alemania, en colaboración con FTP International Ltda., Bruselas, Bélgica (Versión 2.0).

Cook, T. y Campbell, D. (1969). *Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Setting.* Chicago, Estados Unidos de américa: Rand McNally.

Deutscher, I. & Ostrander, S.A. (1985). Sociology and Evaluation Research: Some Past and Future Links, *History of Sociology*, 6, 11-32.

Fitzpatrick, J. L.; Sanders, J.R. & Worthen, B. R. (2004). *Program Evaluation. Alternative Approaches and Practical Guidelines.* Boston, Estados Unidos de América: Pearson.

Guba, E. G. (1981). Investigative reporting. En: Smith, N. L. (editor). *Metaphors for Evaluation: Sources of new methods. New Perspectives in Evaluation* (Vol. I).California, Estados Unidos de América: Sage.

Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage.

Instituto Latinoamericano de Planificación Econñómica y Social (Ilpes) (1973). *Guía para la presentación de proyectos.* México, D.F.: Siglo xxi editores.

Lewin, K. (1951). *Field Theory in Social Sciences.* New York, Estados Unidos de América: Harper.

Lippit, R. (1940). An Experimental Study of Authoritarian and Democratic Groups Atmospheres. Universidad de Iowa: *Bienestar infantil*, 16, 3, 43-195.

Madaus, G. F. & Stufflebeam, D. I. (2002). (editores). *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Franklin D. RooseveltBostos/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers.

Madaus, G. F. & Kellaghan, T. (2000). Models, Metaphors, and Definition in Evaluation. En: Madaus, G. F.; Stufflebeam, D. I. & Kellaghan, T. (editores) (2000). *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation. Franklin D. Roosevelt*Bostos/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers.

Madaus, G. F. & Stufflebeam, D. I. (2000). Program Evaluation: A Historical Overwiew. En: Madaus, G. F.; Stufflebeam, D. I. & Kellaghan, T. (editores) (2000). *Evaluation Models. Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation. Franklin D. Roosevelt*Bostos/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers.

Mertens, D. M. (2004). “Institutionalizing Evaluation in the United States of America”. En Stockmann, R. (editor). *Evaluationsforschung*. Opladen: Leske+Budrich, pp. 45-60.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government.* Cambridge, Massachussetts: Harvard University Press.

Morín, E. (1990). *Introducción al pensamiento complejo.* Barcelona, España: Editorial Gedisa.

Pichardo, A. (2019). “La evaluación: una mirada desde América Latina y el Caribe”. En *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, n.o 16 (enero-julio 2019). Universidad Nacional de Lanus (UNLA).

Pichardo, A. (1997). *Evaluación del Impacto Social. El valor de lo humano ante la crisis y el ajuste.* Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen-Hvmanitas.

Real Academia Española (RAE) (en línea). [www.rae.es](http://www.rae.es). Fecha de consulta: 20/08/2020.

Scriven, M. (1996). The Theory Behind Practical Evaluation. En *Evaluation*, vol. 2, núm. 4.

Stockmann, R. y Meyer, W. (2016). *Evaluación: una introducción teórico-metodológica.* San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica (UCR).

Stouffer, S. A.; Schuman, E. A.; DeVinney, L. C., Star, S. A. y Williams, R. M. Jr. (1949). *Estudios en psicología social en la Segunda Guerra Mundial: el soldado estadounidense.* Vol. 1, Princeton, Estados Unidos de América: Princeton University Press.

Weiss, C. H. (1998). Setting the scene. En Weiss, C. H., *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies.* New Jersey, Estados Unidos de América: Prentice Hall, pp. 1-19.

1. \* Socióloga y evaluadora dominicana. Autora del libro “Evaluación del Impacto Social: el papel de lo humano ante la crisis y el ajuste”; Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen-Hvmanitas. Catedrática (retirada) de la Universidad Nacional (UNA) en Costa Rica, primera directora general del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (Cinpe) de esa entidad, labor que le valió el reconocimiento de Mujeres Pioneras de la UNA, en el Día Internacional de la Mujer. Actualmente, se dedica a la Consejería en Evaluación y a escribir sobre este y otros temas de su interés. [↑](#footnote-ref-1)
2. Conviene subrayar que tanto los cursos de acción o recorridos, como la periodización, se asumen en forma indicativa y a título ilustrativo. De hecho, no necesariamente tienden a coincidir con un país en particular. Más aún, pueden presentarse infinidad de variantes, cuya consideración excede los alcances de esta presentación. Para una relación más detallada, ver Pichardo, 2019. [↑](#footnote-ref-2)