

## *EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS SOCIALES EN EL MARCO DE UNA DEMOCRACIA DELIBERATIVA*

Roy Rivera Araya

### RESUMEN

En este artículo se desarrolla una reflexión sobre los elementos del contexto de la evaluación de proyectos sociales en el marco de una democracia deliberativa. Se revisan, en primer lugar, distintas concepciones y tipologías de evaluación, para luego identificar sus referencias fácticas. Posteriormente se hace una propuesta analítica para tratar el tema de la correspondencia entre texto y contexto de la evaluación. Este ejercicio se realiza tomando en cuenta los aspectos ético-políticos que atraviesan la práctica de la evaluación y las posibilidades que existen de que se realice a partir de prácticas dialógicas.

### ABSTRACT

This article develops a discussion about the evaluation of contextual elements of social projects within the framework of deliberative democracy. First, different ideas and typologies around the evaluation concept are being revised to identify their empirical references. Subsequently, an analytic proposal is elaborated to argue about the relationship between text and context of evaluation. To carry out this layout, ethical and political aspects that go through the practices of evaluation are considered, as well as the possibilities of their fulfillment starting from dialogic practices.

### INTRODUCCIÓN

La evaluación ha tomado una importancia decisiva en un universo donde el número y la diversidad de las políticas públicas no cesan de extenderse (Crozier y Baverez, 1993: 267) y en donde la acción pública no institucionalizada tiende a ampliarse. Las exigencias múltiples de transparencia, de rendimiento de cuentas y de optimización de los recursos destinados a la gestión de políticas, ha hecho del ejercicio de la evaluación un elemento indispensable. Esto ha provocado la aparición de discursos de la

evaluación muy diversos que varían tanto en sus objetivos, como en sus contenidos éticos y en sus dispositivos metodológicos.

Finalmente la carga de eticidad que mostraba la doctrina welfarista que dio pie al Estado social, tendió a desvanecerse dando lugar a múltiples dinámicas de apropiación privada de los bienes y recursos públicos, a la impunidad generalizada de la corrupción política y al descompromiso social. En sentido opuesto ha venido consolidándose una mayor demanda de parte de los ciudadanos de que las actuaciones públicas o políticas sean ajustadas a un criterio

de eticidad validado por la sociedad. De esa manera, se han institucionalizado cuerpos jurídicos, legislaciones e instancias gubernamentales que ponen límites a la racionalidad instrumental-individual de los actores. Es así como la evaluación de los actos públicos que había sido planteada tiempo atrás pasa a constituir un mecanismo fundamental técnico y moral para garantizar la debida correspondencia entre actos públicos e intereses sociales.

En consecuencia, habría que decir que el contexto de la evaluación de proyectos sociales puede ser analizado según sea la visión de la evaluación que se maneje. De ahí que resulte imprescindible partir en esta reflexión de una somera revisión de los tipos de enfoque que han predominado y la manera en que se acercan o se alejan de una visión más democrática, que se apoye en una ética de la responsabilidad social y en la idea de favorecer espacios de deliberación y reflexividad. En este esfuerzo habría que decir que son varios y novedosos los intentos de quienes, se han planteado la interrogante de para qué la evaluación, han llegado a vincular los tradicionales enfoques (empiricistas y pragmáticos) con la filosofía ética. El resultado ha sido un conjunto de enfoques de enorme pertinencia sobre todo en un contexto en el cual el modelo de gestión pública que se apoyaba en un esquema centralista y burocratizado ha sido puesto en cuestión, al mismo tiempo, que se asume con mayor determinación la idea de que la responsabilidad de la acción pública puede también estar fuera del aparato institucional.

Se ha venido dando una especialización en el campo de la evaluación que ha conducido a su institucionalización, pero no ha habido un esfuerzo suficiente orientado a pensarla como actividad social con consecuencias éticas indiscutibles.

#### 1. LA EVALUACIÓN: UNA DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

No es ocioso, para empezar, recalcar con House que la escena de la evaluación actual está marcada por la vitalidad y el desorden. La escala, la ubicuidad, y la diversidad de las actividades de evaluación hacen la comprensión difícil, aun para aquellos que operan dentro del

campo. Más alarmante, es constatar que una mala evaluación puede desdibujar un programa social y lesionar una clase social entera. La importancia social de la evaluación es enorme, en tanto que su autocomprensión es relativamente pequeña (1980: 11).

Hay una inmensa gama de definiciones de la evaluación que no se analizarán aquí en detalle, pero que resulta imprescindible consignar con el fin de mostrar la diversidad y la manera explícita o no en que expresan cada una de ellas su nexos con la ética. En primer lugar, encontramos visiones muy generales como la de Legendre que la considera como

El juicio cualitativo o cuantitativo sobre el valor de una persona, de un objeto, de un proceso, de una situación o de una organización, comparando las características observables de acuerdo a normas establecidas, a partir de criterios explícitos, en vista de proporcionar datos útiles a la toma de decisión en la persecución de una meta o de un objetivo (citado en Tremblay y Fontan, 1994: 348).

Esta definición si bien es muy vaga y está referida al mundo de las racionalidades instrumentales, deja ver la manera como se combinan ética, acción pública e intervención correctiva. No obstante, es una visión poco útil para los propósitos que actualmente debe plantearse un evaluador, puesto que dejar de lado, el dinamismo de la "acción pública" y la complejidad ética que implican los procesos de toma de decisiones y de la puesta en obra de proyectos, significa soslayar su naturaleza.

En segundo lugar, encontramos las definiciones que apegadas a una visión restringida conciben la evaluación como una mera fórmula de control. Es necesario señalar que la evaluación no puede ser concebida simplemente como control de las acciones públicas, pues es mucho más que eso. La diferencia que hacen Tremblay y Fontan, apoyándose en Viveret entre evaluación y control es de mucha utilidad. Ellos afirman que el control se basa en la conformidad de lo que es evaluado en relación con un cierto número de reglas o de normas. La evaluación por su parte no tiene por objeto verificar la

conformidad en relación con las reglas o normas, sino de analizar los efectos de una intervención y de estimar el alcance o la calidad (Tremblay y Fontan, 1994: 349).

En el mismo sentido, Cristian Stoffaës señala que la evaluación, es una herramienta de gestión que debe ser cuidadosamente distinguida de los controles de regularidad:

Ella reposa sobre una reflexión profunda sobre la misión y los objetivos de la organización examinada, sobre la selección pertinente de las masas de información disponibles y sobre la escogencia de los instrumentos de medición. El enfoque comparativo, las metodologías estadísticas son ahí ampliamente utilizadas. Pero la evaluación no debe ser confundida con el control de gestión y debe apoyarse sobre una ética cuidadosamente definida: su frecuencia y su continuidad no son las mismas, los responsables de la evaluación no deben ser perpetuados: el recurso a los profesionales exteriores debe ser promovido (1993: 331).

Algunos definen la evaluación de las políticas públicas como la apreciación *a posteriori* de los efectos de las decisiones reales, lo cual coincide con la visión etapista que se ha impuesto con el esquema de O. Jones que ha sido ampliamente cuestionado.

En ese sentido Nioche y Poinard han manifestado que

La evolución de la economía mundial, la aceleración del cambio tecnológico, la modificación de los comportamientos sociales y políticos de los individuos conducen a una mutación de los poderes públicos. Los actores de la vida pública resienten pues la necesidad de instrumentos adaptados a este contexto de puesta en cuestión permanente. La evaluación aparece entonces dotada de dos virtudes: aporta una ayuda a la gestión de políticas públicas, enriquece el diálogo democrático que la sociedad mantiene sobre estas políticas (1984: iii).

Tal argumentación propone la contribución operativa en la gestión de las políticas y plantea la relación entre acción pública, evaluación y democracia. Esto supone dirimir la problemática ética que plantea Jacques Delors cuando se pregunta si la evaluación de políticas públicas es la última moda de la “ciencia administrativa” o un instrumento que puede tornar más eficaz la preparación de estas políticas y de aclarar el debate colectivo. Sin duda la discusión se sitúa más allá de la idea de responsabilidad que planteaba la ética welfarista, la cual si bien era pensada como una suerte de “conciencia” de la acción estatal, terminaba subordinándose a la lógica de funcionamiento del aparato institucional pues estaba genéticamente determinada y tenía una naturaleza autorreferenciada.

El mismo Delors ha manifestado que la importancia del rol económico de la administración, en un contexto de medios globalmente limitados y frente a mutaciones indispensables, llama a una apreciación tanto exacta como precisa del impacto efectivo de las acciones emprendidas (*Ibid*: ix).

Nioche y Poinard plantean con mucha razón que un mayor rigor en la apreciación de las políticas públicas mejora las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (*Ibid*: x). Observamos, en plena coincidencia con esa visión, que la evaluación en ciertos países no es solamente la expresión de las inquietudes de algunos profesionales o de algunos técnicos y políticos, si no que se ha establecido con estatuto propio en la misma armazón institucional. Por ejemplo, en Francia la evaluación de políticas públicas fue institucionalizada por medio de un decreto en 1990, creándose el Consejo Científico de Evaluación (Peyrefitte, 1998: 72). En los Estados Unidos se creó en 1980 una división de la evaluación en el seno del General Accounting Office (GAO), que depende del Congreso. En Japón las funciones de evaluación están acopladas a las de mediación entre la Administración y los ciudadanos en el seno del Somucho. Esta instancia comporta tres niveles, el núcleo central emplea alrededor de 1500 personas especialistas en tareas de evaluación y de *expertise*. En Suecia la apertura hacia la evaluación se ha traducido por una reforma del control del Estado que tenía en su origen misiones y un estatuto

jurisdiccional (Crozier y Baverez, 1993: 268). Señalan:

El funcionamiento de la evaluación en los Estados Unidos, en Japón y en Suecia subrayan la necesidad de disponer de una estructura especializada, que se inscriba de manera coherente en su ambiente político y administrativo” (*Idem*).

En los países subdesarrollados en los cuales el rendimiento de cuentas no ha sido la norma y han predominado las prácticas de depredación de los bienes públicos y el manejo no controlado de las acciones técnico-políticas, las estructuras institucionalizadas de evaluación han brillado por su ausencia.

La evaluación considerada así puede ser vista como una posibilidad de optimizar las políticas públicas. Yves Cannac (1993:61) señala que en la actualidad una condición indispensable del criterio de eficacia administrativa es una evaluación seria de los resultados esperados y constatados.

No obstante, Tremblay y Fontan hacen la acotación de que a la evaluación se le agrega con frecuencia calificativos que perfilan el tipo de evaluación. Por ejemplo:

- ❖ *Evaluación ex ante*: evaluación prospectiva que anticipa la acción.
- ❖ *Evaluación concomitante*: evaluación que acompaña la acción y se desarrolla en los diferentes momentos de la vida de la organización, del movimiento o de la política.
- ❖ *Evaluación a posteriori*: evaluación llevada al final de la acción.
- ❖ *Evaluación interna*: estrategia puesta en obra por los actores concernidos.
- ❖ *Evaluación de las realizaciones internas*: estrategia que analiza los elementos internos de una organización.
- ❖ *Evaluación externa*: estrategia puesta en obra por actores exteriores a la evaluación.
- ❖ *Evaluación de realizaciones externas*: estrategia que analiza el impacto de la organización sobre un ambiente dado.
- ❖ *Evaluación mixta de actores*: estrategia que asocia los actores concernidos con los actores externos.

- ❖ *Evaluación mixta de realizaciones*: estrategia que toma en cuenta a la vez las realizaciones internas y externas.
- ❖ *Evaluación cuantitativa*: estrategia que reposa sobre la colecta de información y sobre el análisis de indicadores en cifras, de datos objetivos.
- ❖ *Evaluación cualitativa*: estrategia que reposa sobre la colecta de informaciones y sobre el análisis de indicadores de opiniones y de discursos, de datos dichos subjetivos.
- ❖ *Evaluación dinámica*: estrategia que combina los enfoques cuantitativo y cualitativo.
- ❖ *Evaluación participativa*: estrategia que comporta una negociación entre los actores, sobre el plan y sobre el dispositivo de evaluación.
- ❖ *Evaluación jerárquica*: estrategia impuesta donde el plan y el dispositivo de evaluación son concebidos en el exterior del proyecto e impuestos a los actores (Tremblay y Fontan, 1994: 349 y 350).

La anterior tipología obedece al criterio de la metodología utilizada, pero también hay otras formas de clasificar los estudios o enfoques de evaluación; por ejemplo se puede realizar una tipología atendiendo el criterio del objeto de la evaluación, así la evaluación puede ser el estudio de:

- Una organización.
- De todas las organizaciones existentes que tienen la misma razón de ser.
- De una muestra representativa de organizaciones que tienen una vocación parecida; en este último caso, si la composición de un muestreo al azar es difícil, es importante de definir los criterios precisos de admisibilidad.
- De un programa o de una política local (Ibid: 350).

Existe de acuerdo con los autores otra tipología que está establecida en función de la amplitud de la evaluación.

- ❖ La evaluación puede ser del tipo “balance social” o estudios de caso; esta está orientada a levantar un retrato sumario de las realizaciones de una organización o de un conjunto de organizaciones, sobre aspectos tales como los factores internos, el impacto de la organización sobre la comunidad o los dos.

✧ Puede ser de naturaleza ambiental y evaluar a la vez los factores internos y externos de la organización estudiada. En este caso la evaluación tiene en cuenta el contexto en el que la intervención tiene lugar: influencia del medio, roles de otros actores, evaluación de programa de apoyo. Ella permite, según la amplitud del ejercicio, de tener una evaluación específica de una iniciativa y los resultados comparados de un conjunto de iniciativas y del programa de apoyo (*Ibid*: 350 y 351).

Recientemente la evaluación se plantea como instrumento fundamental del proceso de promoción y puesta en práctica de las actividades de reestructuración del Estado.

#### 1.1. LA EVALUACIÓN COMO ELEMENTO INDISPENSABLE DE LAS TAREAS DE TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

En una época en que la “reforma” o la “modernización” parecieran ser la medicina de la crisis institucional de la gestión pública, la evaluación ha sido revalorada y vista como un instrumento indispensable de la marcha adecuada de cualquier estrategia de reestructuración del Estado. Crozier y Bavez han afirmado que ninguna reforma de modernización puede ser exitosa sin una preparación seria y una evaluación regular de resultados (1993: 255). Estos autores manifiestan que en la preparación de las decisiones públicas, de las cuales el gobierno y las administraciones tienen la responsabilidad, la evaluación sistemática de sus resultados no se transforma en tareas auxiliares de acompañamiento de las grandes escogencias. “Ellas deberían devenir uno de los objetivos prioritarios de la modernización del Estado. Pues el Estado moderno es ante todo una máquina de tomar decisiones” (*Idem*).

A juicio de los autores hay tres razones que justifican la prioridad acordada a la preparación y la evaluación de las decisiones públicas.

- La competencia entre los sistemas públicos de gestión que resultan de la apertura de fronteras.

- El cambio de actividades económicas y de mecanismos sociales que conlleva la difusión acelerada de innovaciones tecnológicas en la industria y los servicios...
- La lógica misma de elaboración de aplicación de reformas orientadas a modernizar el Estado (*Ibid*: 255 y 256).

Otra definición es la que plantea Stoffaës (1993: 331) quien la considera como “una técnica de gestión orientada a medir la eficacia de las acciones emprendidas permitiendo elaborar instrumentos de medida ahí donde no existen criterios de rentabilidad monetaria”.

También es definida por algunos autores como una fórmula de persuasión en el marco de una visión interdialogica y democrática.

#### 2. LA EVALUACIÓN Y LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA: POR UNA ÉTICA DE LA DISCUSIÓN Y LA RESPONSABILIDAD

La cultura político administrativa que se forjó en torno a la doctrina del *welfare state*, supuso la obligatoriedad de los “decididores” políticos de justificar sus acciones y de cautelar su forma de operar como responsables de la gestión de la acción pública institucionalizada. De acá se deriva toda una práctica especializada que tiende a legitimar, dependiendo de la perspectiva o el procedimiento técnico, la acción pública realizada o a plantear la exigibilidad de los objetivos trazados.

De esta manera empieza a tomar cuerpo toda una visión respecto de la ética de la acción pública que tiene distintas vertientes pero que en general tiende a ponerle retenes a la participación de los actores en la gestión y a impedir que los intereses particulares o grupales desplacen los intereses colectivos.

Responsabilidad es un término que aparece vinculado de manera directa a la discusión sobre la relación entre la ética y la política y la economía. Yves Cannac señala que el desarrollo de la responsabilidad en el Estado pasa por una clara delimitación del rol de los políticos por un lado y de los funcionarios por el otro. Se presentan dificultades para establecer la responsabilidad de los actos político-administrativos porque

con frecuencia los políticos delegan en los funcionarios algunos de sus poderes, pero retienen lo esencial pudiendo retomarlos cuando se requiere; de ahí que resulte difícil saber quién ha decidido qué (1993: 56); sobre todo porque las instituciones del Poder Central se mueven en un sistema de irresponsabilidad pública, en el cual los altos mandos desresponsabilizan los servicios, sin jamás ser ellos mismos responsables, en consecuencia, no sólo se favorece la toma de decisiones inadecuadas, sino que por un efecto en cadena, impide la responsabilización de los niveles inferiores de la organización (*Ibid*: 57).

Cannac define una lógica de responsabilidad como una situación en la que cada nivel jerárquico de la relación entre las personas debe ser construido sobre una repartición clara y coherente de roles, de objetivos y de medios, teniendo por principio difundir lo más abajo posible las responsabilidades (*Idem*).

Un tal tipo de relación no puede ser establecido si los objetivos comunes no son claramente definidos en términos de resultados, que tengan un sentido para el público y que en tanto que sea posible sean tangibles, mensurables o en todo caso verificables (*Idem*).

En un afán por aportar un sentido humano a la discusión sobre la democracia María Pía Lara ha señalado que

Las guerras, las caídas históricas de proyectos utópicos y las constantes violaciones a los derechos humanos, entre otros problemas, nos han hecho pensar que, después de todo, no podemos vivir de espaldas a la ética. Y tampoco podemos desnudar a la política de su obligado vínculo con la ética convirtiéndola en mera ingeniería social (1992: 24).

Consideramos muy atinado el comentario de esta autora, ya que las salidas hipertecnificadas que plantean algunas corrientes perfilan una práctica tecnocrática, que al abogar por un hipotético neutralismo, no se plantean la reflexión alrededor de los contenidos políticos y éticos de la acción pública. En este sentido se termina conformando una visión de la acción pública totalmente despolitizada, que se ve impedida de registrar el impacto de los

cambios en el escenario político, *locus* del proceso de decisión y configuración de las operaciones de política pública.

Ante los planteamientos de Habermas, María Pía Lara agrega el siguiente comentario:

La imparcialidad como recurso es lo que permite, en todo caso, la maximización de los intereses compartidos. Por ello, como he dicho antes, la necesidad de ampliar el espectro de la formación racional de la voluntad debe partir de la base de las grandes diferencias entre las formas de vida y la manera en que, en una deliberación, se puede llegar a acuerdos y compromisos que permitan una normativización capaz de dar espacio a la diversidad. Ello, desde luego, sin perder el sentido originario de la identidad postconvencional formal, es decir, aquella que reconoce como principio una igualdad de trato y participación. Combinar estos dos estratos, los de la vida buena y la justicia, es un reto que el proyecto de Habermas no ha podido resolver. Esto no sólo es pedirle mucho al actor que se compromete a participar en un debate político; también exige, en otro sentido, que podamos interpretar y comprender en un “sentido fuerte” las consecuencias desde cualquier perspectiva evaluativa (1992: 80).

Ella propone su tesis de la configuración racional de la voluntad, la cual calza perfectamente con planteamientos sobre la búsqueda del acuerdo racional.

Los ensayos de constitución de espacios para la acción dialógica, como los ensayos de concertación, con todo los errores y frustraciones que han ocasionado y las iniciativas de crear “foros ciudadanos” transitan por esta nueva vía de reconstitución de la visión de la vida democrática y de la política en general.

Dentro de todo lo que se ha dado en llamar la democracia o la cultura deliberativa es muy pertinente el papel que puede jugar la evaluación respecto de la creación de una cultura dialógica. Delors ha manifestado que la evaluación puede contribuir a aclarar el diálogo

público. “No se trata de proponer una receta milagrosa capaz de realizar un hipotético consenso. Se trata de aportar elementos a este diálogo, de proporcionarle datos de referencia sólidos, para que se desarrolle en buenas condiciones” (Nioche y Poincard, 1984: x).

Se observa de esa manera la tendencia a crear y consolidar un espacio público, donde se ventile la responsabilidad de la acción pública institucionalizada. En el mismo sentido, Gow ha dicho que

Porque se trata del Estado, una administración pública debe vivir con los controles excepcionales que emanan de los gobiernos elegidos, de las legislaturas y de los tribunales. Se le exigirá pues ser democrático, justificar sus actos frente a los elegidos y el público, asegurar la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas en lo que se refiere al acceso a los servicios públicos y a los empleos en la función pública, respetar todos los procedimientos establecidos bajo la influencia de las leyes y reglamentos y en fin ser imparcial y equitativo, siendo al mismo tiempo eficaz (1987: 13).

Una de las formas de evaluación moral más explícitas es la de los movimientos sociales que contestan las políticas gubernamentales. En ese sentido es atendible la llamada de atención de Offe refiriéndose a las sociedades occidentales “avanzadas”, pero que resulta extensible a nuestros países, cuando señala que se perfila un modelo bastante dramático de desarrollo político:

... En la medida en que la política pública afecta a los ciudadanos de manera más directa y visible, tratan los ciudadanos por su parte de lograr un control más inmediato y amplio sobre las élites políticas, poniendo en acción medios que frecuentemente se estima que son incompatibles con el mantenimiento del orden institucional (1988:164).

La deliberación aparece como el medio que posibilita la aceptación o establecimiento

de normas sobre las cuales los comportamientos pueden apoyarse cuando no son más guiados por los mecanismos de la autoridad política, jurídica o religiosa (Sintomer y Le Saout, 1997: 40); es la forma de imponer una lógica argumentativa que permita la confrontación/coordinación de “acciones” o “proyectos” en el marco de lo que Habermas ha planteado como una razón comunicativa. Tales comportamientos son para Offe necesarios para el buen funcionamiento de las sociedades contemporáneas, incluso si ellos no definen su “esencia”: estas sociedades implican también otros tipos diferentes de racionalidad. De ahí se desprende la oposición irreductible que Weber creía develar entre ética de la responsabilidad (que, en política sólo podía, según él, estar fundada en último análisis sobre la razón del Estado) y ética de la convicción (que para él se situaba indiscutiblemente fuera del mundo político (*Idem*)).

En este sentido quisiéramos pasar revisión al planteamiento que han realizado algunos autores respecto de la relación entre evaluación, ética y democracia deliberativa.

Marceau y otros han propuesto la siguiente definición:

Evaluar consiste en plantear un juicio sobre el valor de un programa. La meta de este juicio es facilitar las escogencias futuras entre varias opciones de programas. Evidentemente el concepto de valores, el mismo, sujeto de varias definiciones. Los políticos, por ejemplo, buscaron conocer el valor “electoralista” de una acción gubernamental. Porque esta guía está destinada a la función administrativa más que a la política del gobierno, el valor de un programa corresponderá más a su aporte al bienestar de la sociedad. Estas dos definiciones pueden en ciertos casos equivaler y en otros divergir (1992: 446 y 447).

House desarrolla todo su planteamiento sobre la evaluación anunciando de inicio su propósito explícito de reforzar con su trabajo la responsabilidad moral.

En otra parte House señala, advirtiendo que es un intento por derivar principios políticos

y morales en los cuales debe apoyarse la evaluación. Esta, en su perspectiva, es concebida como parte de procedimientos de una decisión social más amplia, lo cual lleva a pensarla como persuasión racional. Tal razonamiento es imprescindible para poder formular esquemas de evaluación que puedan ser democrática y moralmente aceptables; y finalmente argumenta que las bases subyacentes de la evaluación consisten en valores morales concebidos dentro de una concepción pluralista de la justicia (1980: 12).

La evaluación es pluralista en su esencia, por tanto una discusión sobre esta noción debe partir de reconocer que a pesar de que la evaluación está con frecuencia asociada a intereses específicos de quienes consideran que la evaluación debe ser realizada y que por tanto es portadora de visiones de mundo y de posiciones políticas y doctrinarias particulares, no debe en ningún momento perder su carácter democrático. Como lo ha señalado Jacques Delors, en el prefacio al libro *La evaluación de las políticas públicas*,

La evaluación de las políticas públicas es pluralista, no constituye un monopolio de una sola categoría de actores de la vida pública; para que la evaluación contribuya efectivamente al debate social, sus resultados deben ser accesibles lo más ampliamente posible (Nioche y Poincard, 1984: x).

Por otra parte es necesario enfocar la relación de la ética y la política, la cual, tal y como lo ha propuesto María Pía Lara, permite analizar otros problemas relacionados con lo público y lo privado, las cuestiones de la justicia y de la vida buena, la autonomía y la solidaridad (1992: 16).

Hay un supuesto de partida: para lograr efectos (normalmente positivos) sobre el acontecer social es necesaria una intervención racional (una propuesta que se sitúa en el plano del deber ser). Por tanto, se requiere una discusión sobre el deber ser (la cuestión ética). Ahora aceptar que el deber ser no sólo no es indebido ni pecaminoso sino que es deseable supone un esfuerzo metodológico muy creativo, que debe alejarse del voluntarismo romántico y de la aceptación gregaria del mandato tecnocrático.

En consecuencia, la evaluación puede ser considerada como posibilidad de corrección del sesgo antihumanista de la modernización. Al respecto, Kliksberg ha dicho que:

Es imprescindible que exista crecimiento económico, estabilidad monetaria, equilibrios económicos y financieros, sin ellos no habrá medios para apoyar el desarrollo social, pero a su vez ellos no serán mantenibles en el mediano y largo plazo, si no se produce un desarrollo social activo. Esta visión abre la posibilidad de políticas alternativas al “sentido común convencional” que hoy comienzan a esbozarse. [Así, Amartya Sen plantea que existen por una parte los enfoques que ven al desarrollo como] un proceso cruel, basado en una moralidad que invoca sangre, sudor, y lágrimas... la retórica de estos enfoques es la del sacrificio necesario en aras a un futuro mejor... sacrificios vinculados por ejemplo con un bajo nivel de bienestar, gran desigualdad, autoritarismo intruso, etc. (1998: 17 y 18).

Tal y como lo ha hecho ver David Crocker, Sen y Nussbaum han contribuido a elucidar el concepto de desarrollo. “Sen acentúa el aspecto evaluativo del “desarrollo” y argumenta que se le puede y debe redefinir cuando los investigadores tengan más claridad acerca de que cambios sociales están tratando de promover”. Para Sen y Nussbaum, el concepto de desarrollo está, inherentemente, cargado de valores, puesto que nos ofrece criterios para identificar un cambio social positivo, una “alteración benéfica” más fundamental “el logro de una vida mejor” (Crocker, 1998: 15).

En este sentido, consideramos que lejos de pretender establecer la definición “válida” o “buena” de desarrollo, lo que corresponde es más bien mapear los discursos sobre el desarrollo —entendiendo que son producciones de actores diversos, con una “validez” que ellos mismos le asignan y que otros sectores de la sociedad pueden reconocer— procurando identificar los puntos de encuentro con el fin de ponderar las posibilidades de concertación. La naturaleza

del término, obliga a tomar conciencia de que se trata de una noción polisémica, y que a pesar de que quienes utilizan el término —desde diferentes lugares y posturas teóricas o doctrinarias— tengan la sensación de que hablan de lo mismo, no siempre tienen el mismo referente.

### 3. EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

Existen diversas maneras de concebir el contexto de la evaluación de proyectos, los cuales hacen énfasis en distintos momentos y “lugares” del proceso. En ese sentido se habla por ejemplo del contexto haciendo referencia al marco en el que surge la necesidad de la evaluación o del entorno que hace comprensible la situación del objeto evaluado o a evaluar. Una estrategia evaluativa comporta dos grandes componentes: el cuadro de la evaluación y el dispositivo de la evaluación. El cuadro de la evaluación hace referencia al contexto en el que está concebida la evaluación. Este cuadro permite la definición de un plan de intervención y la colocación de un dispositivo (Tremblay y Fontan, 1994: 351).

James Iain Gow, señala, haciendo referencia a la política pública —lo cual resulta extensible a las otras formas de acción pública, que hemos planteado desde nuestra perspectiva— que debe ser comprendida en su contexto histórico, político, social y económico. Recuerda que la Administración Pública hace parte de instituciones de un Estado, sus empleados viven en una sociedad dada y si bien se le considera frecuentemente como un mundo aparte, está influenciada por todo lo que pasa en la sociedad, por los cambios políticos, económicos, culturales, tecnológicos e incluso religiosos y espirituales (1987: 9).

El contexto histórico es muy importante porque permite analizar la matriz político-social de las acciones públicas en sentido diacrónico y además, contribuye a elaborar mapas de actores sociales y comportamientos que deben ser tomados en cuenta cuando se intenta rehacer el marco general de las intervenciones evaluativas y sobre todo, de los objetos de evaluación. La historia permite apreciar la singularidad de una Administración, *locus* de buena par-

te de la acción pública que se da en un país. En consecuencia, si se quiere establecer, *grosso modo*, si es eficaz, democrática, centralizada o descentralizada, arbitraria o respetuosa de la legalidad, sólo hay dos posibilidades, como señala Gow, comparar el presente con el pasado, o el Estado con otros (*Ibid*: 10).

El contexto político y social debe ser reconstruido en sus coordenadas y en sus niveles, de manera tal que colaboren en la interpretación de situaciones evaluadas, que resultan ilegibles si no se toma en consideración su singularidad.

En la mayor parte de países del denominado Tercer Mundo raros son los gobiernos que desean una función pública neutra e independiente. Esta función pública es más bien considerada como un elemento esencial de la construcción de una nación nueva y como el motor del desarrollo económico y social, “ella debe ser fiel a los objetivos y a los líderes gubernamentales” (*Idem*).

Además de las diferencias de sistemas políticos entre países e incluso en el mismo contexto nacional entre períodos, también tenemos diferencias de tipo cultural y social. Más aún tenemos diferencias de cultura política. Todos estos elementos proporcionan un marco específico que torna legible la “situación” de evaluación y coherentes los resultados (ya sea en la forma de evaluación descriptiva o de evaluación prescriptiva).

En lo que Gow llama el contexto inmediato que tiene que ver con el entorno primario de la evaluación plantea que se debe empezar por preguntarse sobre las diferencias del sector público y el sector privado. Al respecto puede establecerse que existe una zona gris situada entre los sectores público y privado en la cual se encuentran las empresas y asociaciones viviendo en simbiosis con el Estado (*Ibid*: 13).

#### 3.1. EL TEXTO Y EL CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN

El ejercicio del evaluador tiene como marco inmediato y resultado un discurso (texto de la evaluación) que adquiere sentido en un contexto determinado. No hay posibilidades de disociar texto de la evaluación de contexto de la evaluación. Cada uno posee elementos

que delatan las características del otro. No es posible verlos por etapas ni como dimensiones que se enlazan con otras en una relación de exterioridad. Para ponerlo en términos más explícitos, la evaluación tanto en su forma de plan como en su forma de resultados y prescripciones no es más que la forma codificada del contexto sociopolítico e institucional en el que se desarrollan las acciones públicas. La aproximación axiológica, la manera de rehacer el objeto de la evaluación, el modo de recabar y sistematizar la información y el diseño de interpretación y de recomendaciones están moldeadas por una reapropiación particular singularizada del macro, meso y microcontexto de la acción pública.

Este contexto puede ser analíticamente separado en dos momentos el de las consideraciones *a priori* de la situación que hace necesaria la evaluación y el de las consideraciones *a posteriori* que llevan a pensar en el público que recibirá los resultados de la evaluación. Pero también lleva a distinguir analíticamente el contexto del acto evaluativo del contexto del objeto de evaluación.

### 3.1.1. EL CONTEXTO DE VALIDACIÓN Y LAS AUDIENCIAS O PÚBLICOS

La pluralidad de producciones discursivas respecto del ejercicio evaluativo, lleva directamente a cuestionar cualquier pretensión objetivista o universalista de la validez del argumento evaluativo. La evaluación puede ser el texto legitimador de acciones en un contexto en el que los responsables de la acción pública requieren apoyo a sus gestiones o justificar lo actuado ante la ciudadanía. En este caso se trata de un típico maridaje entre texto y contexto de la evaluación que no alcanza al público en sentido amplio. Es decir, que obedece a fines que no son asumibles por la comunidad amplia como diría Claus Offe. Este autor dice que

Una exigencia mínima para poder calificar de “político” un modo cualquiera de actuar es la de que su autor pretenda de alguna forma explícitamente que se reconozcan como legítimos sus medios de acción y que los objetivos de la acción

sean asumidos por la comunidad amplia (1988: 175).

### 3.1.2. LOS PÚBLICOS DE LA EVALUACIÓN

Dentro de las tareas que tiene que realizar el evaluador se encuentra la de identificar los públicos o audiencias que tendrá la evaluación realizada. En ese sentido se ha planteado que una evaluación es adecuada sólo si recoge información y da cuenta de ella a todos los públicos legítimos de la evaluación (Worthen y Sanders, 1987: 186).

Al principio el evaluador debe darse cuenta que el patrocinador y el cliente generalmente representan un primer público. Sin embargo, casi siempre hay importantes públicos adicionales para los resultados de la evaluación (Worthen y Sanders, 1987: 187). En el mismo sentido, MacDonald plantea que:

La evaluación debe tener en cuenta todos los intereses que se puedan identificar, es decir, nadie puede comprar la evaluación ni determinar las preguntas porque si no sería un mero instrumento de aquellos que pueden comprar una evaluación. Tener en cuenta todos los intereses significa identificar las preocupaciones de los diferentes grupos respecto de la actividad que se está analizando, y para garantizar que sus intereses estén representados. Todos han de recibir información de todos los resultados (1995: 16).

Los puntos de vista de varios públicos reunidos proporcionan enfoque y dirección al estudio. A menos que los evaluadores dirijan la evaluación claramente a sus públicos desde el comienzo, en ese caso los resultados van a tener poco impacto (Worthen y Sanders, 1987: 189).

La discusión sobre quien usará la evaluación y cómo, ayuda a clarificar cuál rol jugará la evaluación (Worthen y Sanders, 1987: 189).

### 3.1.3. LA CORPORATIVIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

En el ejercicio de la evaluación la tensión entre lo político y lo técnico siempre está

presente, y no en pocos casos se llega a distorsionar a tal punto que se convierte en un esfuerzo por dotar de un supuesto sentido técnico-científico a medidas o acciones que son desplegadas por los gobiernos. Es decir, se termina convirtiendo en un sustrato técnico de estrategias de legitimación, que atienden a racionalidades instrumentales específicas.

Gradualmente el control de la evaluación se pasa de las profesiones de interés social a manos de las profesiones que tradicionalmente han servido a la gerencia y que por tanto adoptan los valores de la dirección de los servicios: son expertos en dirección, en contabilidad y en auditorías. Estos grupos, que son los que ahora hacen evaluaciones, están claramente más abiertos a los intereses de quienes solicitan sus servicios evaluativos... (MacDonald, 1995: 18).

Para poder rehacer el contexto en términos generales es necesario marcar los límites y establecer lo que se va a evaluar. Esta demarcación puede realizarse planteándose algunas de las siguientes preguntas claves que han formulado Worthen y Sanders.

- ¿Qué tipo de necesidad procura el programa satisfacer?
- ¿Por qué se inició y cuáles fueron sus metas?
- ¿A quién o quiénes está destinado?
- ¿En qué consiste el programa?
- ¿Cuál es su ubicación y contexto ( geográfico, demográfico, político, nivel de generalidad)?
- ¿Quiénes participan en el programa?
- ¿Cuál es la historia del programa?
- ¿Cuándo y bajo qué condiciones el programa va a ser usado? (1987: 191).

A la hora de reconstruir el contexto hay que partir, en primer lugar, de que la evaluación tiene una vocación política y que es susceptible de ser instrumentada utilitariamente, en términos de imagen, por quienes la contratan. Worthen y Sanders han afirmado que la evaluación es inherentemente un proceso político. En este sentido, habría que agregar algunas de las consideraciones que al respecto hace Barry Mac Donald sobre la innegable esencia

política de la evaluación. Él manifiesta que hace 20 años defendió la importancia de reconocer que la evaluación era una actividad política,

... Porque si no tuviéramos en cuenta sus implicaciones políticas nos encontraríamos siempre con un aumento de la centralización y del control de la información. Mi argumento fue que era necesario determinar el punto de vista político de la evaluación, y por lo tanto encontrar el punto de vista de ideas y valores compatible con una actividad defendible. Sugeriría que una evaluación democrática debería procurar servir a los valores universales de las sociedades democráticas, atendiendo a los elementos que creemos fundamentales en la democracia (1995: 15 y16).

La evaluación por su propia naturaleza remite a un contexto de interactividad, de participación múltiple de actores y de confrontación de posiciones éticas y políticas. Atina Carretero cuando señala:

La evaluación, entendida como parte de los procesos de decisión social, hace suyos de un modo implícito los procedimientos que cada contexto social implementa a la hora de tomar decisiones. Esto implica que la evaluación está inmersa, por su propia naturaleza histórica, en un mundo de interacciones, en el que aquellas comparten y confrontan dinámicamente sus valores, creencias y circunstancias al respecto de todo aquello que es relevante para sus vidas (1995: 27).

Ahora plantearse la evaluación como una actividad que permite reforzar la salud de la democracia en el plano de las decisiones, significa imaginar el contexto en el cual los diversos actores concernidos pueden desarrollar una dinámica dialógica que les lleve a subordinar sus intereses particulares a un interés universal. Aquí de inmediato la argumentación nos remite a revisar el tema de la evaluación de frente a nociones tales como concertación, consenso, negociación.

Respecto a esta última vale la pena retener el argumento de Sáez Brezmes en el libro *Conceptualizando la evaluación en España*, al señalar “Puede hablarse de negociación al menos en tres diferentes ámbitos de una evaluación: las audiencias, los clientes y los financiadores; el diseño, el plan de actuación y la recogida de datos; y los informes, sus tipos y su publicidad” (Sáez Brezmes, 1995: 25). Este razonamiento lleva a dicho autor a concebir al evaluador como un intermediario de la evaluación y como un promotor del debate respecto de los conceptos de cambio y poder en el marco de los programas enfocados.

En este sentido habría que decir que la evaluación apunta hacia la médula de las acciones públicas, ya que no sólo se plantea analizar la mecánica o el funcionamiento de una acción pública de frente a textos o intenciones declaradas sino que enfoca los contenidos políticos de las medidas y la dimensión ética de la participación de los diversos actores. De esta manera la eticidad de las acciones públicas atraviesa todo el conjunto de comportamientos de los actores concernidos, de los mismos evaluadores y también de los públicos que harán uso de los resultados. En este sentido tiene mucha razón Carretero cuando afirma:

Si evaluar significa conocer para comprender, con el fin de valorar para optar, sobre una parcela dada de la realidad social, no podemos, soslayar la problematicidad que supone el hecho de que conocer, comprender, valorar y optar no son precisamente verbos reflexivos. Son, por el contrario, actos comprometidos y arriesgados, en tanto que la producción de conocimiento en la evaluación tiene como finalidad última la estimación discreta de valor con alcance social. Personas, grupos de interés, responsabilidades, ideologías plurales y acciones diversas se ven involucradas en una trama de relaciones de poder, que por su propia naturaleza son siempre desiguales y están siempre desequilibradas (1995: 27).

Por tanto, los grandes principios que debe respetar la evaluación son la independencia, la competencia, la transparencia y el pluralismo (Crozier y Baverez, 1993: 270).

### 3.2. EL CONTEXTO DEL OBJETO DE EVALUACIÓN

La evaluación de los programas y proyectos sociales no puede llevarse a cabo sin tomar en consideración los elementos de contexto que le dan forma a las acciones que realizan los que participan en tales actividades y que prefiguran el mismo ejercicio evaluativo. La evaluación de la acción social que subyace a la proposición y ejecución de proyectos y programas sociales no puede reducirse al mero acto técnico de comparar objetivos trazados con resultados alcanzados; por el contrario, se requiere reconstruir toda la serie de elementos que dan coherencia al conjunto de interrelaciones sociales contenidas en una actividad concreta de “acción pública” o de “acción privada”, para luego poder realizar la tarea de ponderar la participación de cada uno de esos elementos en el proceso de elaboración y puesta en marcha.

Carol Weiss dice que todo programa se realiza en un marco o ambiente social que tiene consecuencias para su eficacia. Algunos como Marceau y otros consideran el contexto de la evaluación como la envoltura inmediata de un programa. Esto queda en evidencia cuando manifiestan que de lo que se trata es de definir el programa y el contexto en el que opera (Marceau *et al.*, 1992: 448). Esta visión coincide con los planteamientos de las teorías sistémicas, sobre todo las del *management*, que separan los planos y los tiempos de la acción pública, de una manera ciertamente mecánica.

En síntesis podemos decir que hay visiones lineales y cuadrículadas que ven “la acción pública” como envoltura de las políticas.

Hay otros enfoques más relacionales que la conciben como componente intrínseco. Es decir, el sólo hecho de hablar de políticas o de “acción pública” remite a un contexto que es imprescindible descifrar, descodificar, desconstruir, para poder interpretar y después evaluar. La gestión de lo público es en esencia relacional y el acto evaluativo es ético-técnico.

Por otra parte, el contexto de la evaluación nos remite al conjunto de variables externas e internas que tornan comprensibles las

acciones colectivas que involucran toma de decisiones o propuestas de desarrollo.

En términos operativos habría que decir que el contexto es el conjunto de elementos que dan marco a las acciones concretas de gestión pública que deben ser tomadas en cuenta y explicitadas a la hora de realizar una evaluación. El contexto no puede ser considerado como la envoltura de las políticas, programas o proyectos, y en ese sentido no puede ser visto como una dimensión externa de las políticas o acciones públicas; al contrario, las acciones públicas pueden ser consideradas como puntos de encuentro y condensación de esas variables aparentemente externas a la naturaleza intrínseca de las mismas, con lo cual se constituyen obligatoriamente en elementos reveladores de las grandes dinámicas socioculturales, económicas, administrativas y políticas y de su confluencia con las determinantes del meso y micro contexto.

El contexto de la evaluación debe ser visto a partir de una visión de proceso que recupere el sentido relacional de la acción pública. La administración pública constituye, de acuerdo con la definición de Gow:

... Un conjunto de actores institucionales que están en estrecha relación con los ministros, diputados, jueces, partidos y grupos de interés de la sociedad. Entre las cosas que es necesario conocer de todo el sistema político, un buen número implica la administración: ¿El sistema está centralizado o descentralizado? ¿Los funcionarios son dominados por las fuerzas políticas o poseen un cierto poder de tipo burocrático o tecnocrático? ¿Los ciudadanos tienen derechos frente a la administración o ella los tiene a su discreción? Todo proyecto político debe proponer respuestas a estas preguntas (1987: 15).

## BIBLIOGRAFÍA

- Beriain, Josetxo. *Estado de Bienestar, planificación e ideología*. Editorial Popular, SA, Madrid, 1990.
- . “La integración en las sociedades actuales”. En *Ingurua*, nro. 11. Abril de 1995.
- . *La integración en las sociedades modernas*. Antrhopos. Barcelona. 1996.
- Boisier, Sergio. “La descentralización: un tema difuso y confuso”. En: Dieter Nohlen (editor) *Descentralización política y consolidación democrática*. Síntesis. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. 1991.
- Cannac, Yves. “Les enjeux et els voies de la modernisation de l'État”. En: Yves Cannac *et al. Pour un État moderne*. Commentaire/Plon. París. 1993.
- Carretero, Antonio J. “La función social de la evaluación del cambio a la negociación”. En: José Sáez Breznes (editor) *Conceptualizando la evaluación en España*. Colección “Pautas”. Instituto de Ciencias de la Educación. Alcalá de Henares. 1995.
- Crocker, David A. *Florecimiento humano y desarrollo internacional*. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José. 1998.
- Crozier, Michael y Baverez, Nicolás. “Préparation et évaluation des décisions publiques”. En: Yves Cannac *et al. Pour un État moderne*. Commentaire/Plon. París. 1993.
- Guerrero, Rodrigo. “¿Por qué el programa DESEPAZ?”. *Ciudad y violencias en América Latina*. Ecuador. Programa de Gestión Urbana. Vol. 2, 1994.
- Habermas, Jurgen. *Ciencia y tecnología*. Tecnos. Madrid. 1989.
- . *L'Integration républicaine*. Fayard. Paris. 1998.
- . *La inclusión del otro*. Paidós. Barcelona. 1999.
- House, Ernest R. *Evaluating with validity*. Sage Publications. Beverly Hills/Londres. 1980.

- \_\_\_\_\_. "Methodology and justice". En: *New directions for program evaluation*, nro. 45. 1990.
- Gow, James Iain. "L'Administration comme objet politique". En: Gow *et al. Introduction a l'Administration publique*. Gaëtan Morin Editeur. Montreal. 1987.
- Kliksberg, Bernardo. "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos". San José. 1998 (*mimeo*).
- Lagroye, Jacques. *Sociologie politique*. Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques. Paris. 1991.
- Lara, María Pía. *La democracia como proyecto de identidad ética*. Antrhopos. México. 1992.
- Lechner, Norbert. "¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de la democracia latinoamericana". En: Romero Grompone (editor) *Instituciones políticas y sociedad*. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. 1995.
- Mac Donald, Barry. "La evaluación como servicio público: perspectivas de futuro". En: José Sáez Breznes (editor) *Conceptualizando la evaluación en España*. Colección "Pautas". Instituto de Ciencias de la Educación. Alcalá de Henares. 1995.
- Marceau *et al.* "La planificación d' une évaluation de programme". En: Roland Parenteau (director) *Management Public*. Presses de la Université du Québec. Québec. 1992.
- Nioche Jean-Pierre, Poinard. "L' Evaluation des politiques publiques: experiences compareés". En: Nioche Jean-Pierre, Poinard (editores). *L' Evaluation des politiques publiques*. Económica. París. 1984.
- Offe, Claus. *Les démocraties modernes a l'épreuve*. Editions L' Harmattan Paris. 1997.
- \_\_\_\_\_. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Editorial Sistema. Madrid. 1988.
- Peyrefitte, Marlyn. "L' Evaluation de processus d' une politique publique territoriale". En: *Politiques et management public*, nro. 2, junio de 1998.
- Rivera, Roy. *Descentralización y la metáfora del Estado*. FLACSO. 1995.
- \_\_\_\_\_. (b) "La re-forma del Estado en Costa Rica". *Espacios*, nro. 6, 1995.
- Saez, Breznes. *Conceptualizando la evaluación en España*. Colección "Pautas". Instituto de Ciencias de la Educación. Alcalá de Henares. 1995.
- Sen, Amartya. *Inequality reexamined*. Harvard University Press. Estados Unidos. 1995.
- \_\_\_\_\_. *Ethique et économie*. Puf. Paris. 1993.
- Sintomer, Yves; Le Saout, Didier. "Roles et limites des institutions politiques dans les sociétés modernes. Une introduction a Claus Offe". En: Claus Offe, *Les démocraties modernes a l'épreuve*. Editions L'Harmattan. Paris. 1997.
- Stoffaës, Christian. "Gestion publique, gestion privée, méthodes et outils". En: Yves Cannac *et al. Pour un État moderne*. Commentaire/Plon. Paris. 1993.
- Thoening, Jean Claude. "Política pública y acción pública". En: *Gestión y política pública*. Vol. vi, nro. 1 1997.
- Tremblay, Diane-Gabrielle, Fontan, Jean-Marc, *Le développement économique local*. Télé-Université. 1994.
- Worthen, Blaine R. y Sanders, James R. *Educational evaluation*. Longman. Nueva York, Londres. 1998.